Govern
Publicat



CANADA INDUSTRIAL
RELATIONS BOARD

CONSEIL CANADIEN DES
RELATIONS INDUSTRIELLES

Canada


Digitized by the Internet Archive
in 2022 with funding from
University of Toronto

https://archive.org/details/31761117669713

Government
Publications

Canada Industrial Relations Board
Conseil canadien des relations industrielles

Vol. 9-07

Reasons for decision

NAV CANADA,
applicant,
and
Canadian Air Traffic Control Association,
respondent,
and
Canadian Association of Operational Support Specialists; Air Traffic Specialist Association of Canada, a division of Canadian Association of Professional Radio Operators; International Brotherhood of Electrical Workers, Local 2228,
intervenors,
and
Association of Public Service Financial Administrators; Professional Institute of the Public Service of Canada; Public Service Alliance of Canada; Aircraft Operations Group Association; Canadian International Air Show,
interested parties.

Board File: 21881-C

CAW-Canada Local 5454 (CATCA),
applicant,
and
NAV CANADA,
respondent,
and
Air Traffic Specialist Association of Canada, a division of Canadian Association of Professional Radio Operators; International Brotherhood of Electrical Workers; Professional Institute of the Public Service of Canada; Public Service Alliance of Canada; Canadian Association of Operational Support Specialists; Association of Public Service Financial Administrators; Aircraft Operations Group Association,
interested parties.

Board File: 23002-C

CITED AS: NAV CANADA

Decision no. 374
January 9, 2007

Motifs de décision

NAV CANADA,
requérante,
et
Association canadienne du contrôle du trafic aérien,
intimée,
et
Association canadienne des spécialistes du soutien opérationnel; l'Association des spécialistes de la circulation aérienne du Canada, une division de l'Association canadienne des professionnels de l'exploitation radio; Fraternité internationale des ouvriers en électricité, section locale 2228,
intervenantes,
et
Association des gestionnaires financiers de la Fonction publique; Institut professionnel de la fonction publique du Canada; Alliance de la Fonction publique du Canada; Association du groupe de la navigation aérienne; Canadian International Air Show,
parties intéressées.

Dossier du Conseil : 21881-C

TCA-Canada, section locale 5454 (ACCTA),
requérant,
et
NAV CANADA,
intimée,
et
Association des spécialistes de la circulation aérienne du Canada, une division de l'Association canadienne des professionnels de l'exploitation radio; Fraternité internationale des ouvriers en électricité; Institut professionnel de la fonction publique du Canada; Alliance de la Fonction publique du Canada; Association canadienne des spécialistes du soutien opérationnel; Association des gestionnaires financiers de la Fonction publique; Association du groupe de la navigation aérienne,
parties intéressées.

Dossier du Conseil : 23002-C

CITÉ : NAV CANADA

Décision n° 374
le 9 janvier 2007

LIBRARY
JAN 29 2010
UNIVERSITY

Application filed pursuant to section 87.4 of the *Canada Labour Code, Part I.*

Aeronautics–Maintenance of services–Withdrawal of services–Application pursuant to section 87.4 in respect of services provided by members of the Canadian Air Traffic Control Association (CATCA) employed by NAV CANADA–When the parties were unable to reach agreement after some initial guidance and determinations by the Board in previous decisions, the Board authorized NAV CANADA to undertake an aeronautical study, subject to certain protections for the bargaining agent and a subsequent review by the Board–This decision makes a final determination as to whether a withdrawal of services would be possible without presenting an immediate and serious danger to the health and safety of the public–The Board reviewed the conclusions of the aeronautical study to determine whether a strike or lockout was possible by reducing services through the imposition of a flow control or a departure control approach–The Board concluded that a strike or lockout may only be safely undertaken if this occurs in accordance with the carefully defined structure and processes established by the institution of flow controls–By providing that any reductions must be decided upon well in advance, well advertised and take place strictly in accordance with established procedures, stability would be maximized and unpredictability minimized–The Board held that a maximum of three graduated flow control reductions of 10%, to reach a maximum reduction of 30% of services, would be the most that could be accomplished by way of a withdrawal of services consequent to a strike or lockout before any concerns would arise respecting the development of a serious danger–However, services would continue to all CANSCA flights and declared MEDEVAC flights–The introduction of flow control would be specified under sections 87.4(6)(b) and (c) of the *Code*–With respect to United States and overseas flights, because the flow-control approach would control only departures, the Board would not attempt to impose any restriction on incoming flights–With respect to the non-operational and project services, if their functions related to longer range planning, or to future construction or the improvement of facilities or procedures not directly related to safety, they need not continue–If the functions or activities relate to the support of maintenance, improvement of safety or the direct support of operations or of the safe operation of existing operations or facilities, the functions in question must continue–However, because, under carefully controlled conditions, operational positions may participate in a strike or lockout, under such

Demande présentée en vertu de l'article 87.4 du *Code canadien du travail, Partie I.*

Aéronautique – Maintien des activités – Interruption de services – Demande présentée en vertu de l'article 87.4 quant aux services fournis par les membres de l'Association canadienne du contrôle du trafic aérien (ACCTA) employés par NAV CANADA – Lorsque les parties ont été incapables de s'entendre après avoir reçu quelques lignes directrices et conclusions du Conseil dans des décisions antérieures, le Conseil a autorisé NAV CANADA à entreprendre une étude aéronautique tout en accordant certaines protections à l'agent négociateur et en se réservant le droit d'en examiner les conclusions finales – Cette décision tranche définitivement la question de savoir si une interruption de services poserait un risque imminent et grave pour la sécurité ou la santé du public – Le Conseil a revu les conclusions de l'étude aéronautique afin de déterminer si une grève ou un lock-out était possible avec une approche de régulation du débit ou de contrôle des départs – Le Conseil a conclu qu'une grève ou un lock-out ne peut être entrepris de façon sécuritaire que conformément à la structure et au processus soigneusement définis qui découlent de l'instauration de la régulation du débit – En prévoyant que toute réduction soit décidée bien à l'avance, soit bien annoncée et ait lieu en conformité stricte avec les procédures établies, on maximiserait la stabilité et on réduirait au minimum l'imprévisibilité – Le Conseil a conclu que trois réductions graduées de 10 % par la régulation du débit pour atteindre une réduction maximale de 30 % des services seraient la plus importante interruption de services qui pourrait être réalisée par suite d'une grève ou d'un lock-out avant que des préoccupations puissent survenir concernant l'apparition de risques graves – Cependant, le service se poursuivrait à l'égard de tous les vols en vertu de la LCSNAC et des vols MEDEVAC signalés – L'introduction de la régulation du débit serait précisée en vertu des alinéas 87.4(6)b) et c) du *Code* – Pour ce qui est des vols internationaux et américains, parce que la régulation du débit contrôlerait seulement les départs, le Conseil ne chercherait pas à imposer quelque restriction que ce soit sur les vols à l'arrivée – Pour ce qui est des services non opérationnels et des projets, si leurs fonctions concernaient la planification à long terme, ou encore la construction future ou l'amélioration des aménagements ou des procédures qui ne concernent pas directement la sécurité, il ne serait pas nécessaire de les maintenir – Si les fonctions ou activités concernent le soutien de la maintenance, l'amélioration de la sécurité ou le soutien direct des

conditions, even those non-operational positions identified as necessary might participate in such a strike or lockout–At the 30% level contemplated as a maximum service withdrawal, 70% of operations would continue and non-operational services directly in support of these would be expected to continue.

activités ou encore l'exploitation sécuritaire des activités ou des aménagements existants, les fonctions en question doivent être maintenues – Cependant, parce que, dans des conditions soigneusement contrôlées, des postes opérationnels peuvent participer à un lock-out ou à une grève, dans de telles conditions, même les postes non opérationnels dont on a déterminé qu'ils étaient nécessaires pourraient participer à une telle grève ou à un lock-out – Au niveau de 30 % envisagés comme maximum d'interruption des services, 70 % des activités seraient maintenues, et les services non opérationnels qui soutiennent directement ces activités devraient l'être.

The Board was composed of Mr. J. Paul Lordon, Q.C., Panel Chairperson, sitting alone pursuant to section 14.1 of the *Canada Labour Code (Part I–Industrial Relations)* (the *Code*). The matter before the Board was decided on the basis of the parties' written and oral submissions. Hearings were held in Ottawa on May 9, 10, 11, 2001, in Montréal on May 24 and 25, 2001, in Ottawa on August 7, 8, 9, 10, 13, 14, 16 and 17, 2001, November 14, 15 and 16, 2001, December 3, 4, 5 and 6, 2001, January 7, 2002, February 12, 13, 14 and 15, 2002, July 22, 23 and 24, 2002, October 7, 8, 9 and 10, 2002, November 25, 26, 27 and 28, 2002, and in Toronto on August 14, 2003.

Le Conseil se composait de Me J. Paul Lordon, c.r., Président du banc, siégeant seul en vertu de l'article 14.1 du *Code canadien du travail (Partie I – Relations du travail)* (le *Code*). Le Conseil s'est appuyé sur les observations écrites et orales des parties pour trancher l'affaire en instance. Des audiences se sont tenues à Ottawa du 9 au 11 mai 2001, à Montréal les 24 et 25 mai 2001, à Ottawa les 7, 8, 9, 10, 13, 14, 16 et 17 août, du 14 au 16 novembre et du 3 au 6 décembre 2001, le 7 janvier 2002, du 12 au 15 février, du 22 au 24 juillet, du 7 au 10 octobre et du 25 au 28 novembre 2002, et à Toronto, le 14 août 2003.

Appearances

Mr. Robert Monette, for NAV CANADA;
Mr. Lewis Gottheil, for the Canadian Air Traffic Control Association;
Messrs. James L. Shields and Scott W. Chamberlain, for the International Brotherhood of Electrical Workers, Local 2228;
Mr. Frank Mendonca, for the Canadian Association of Operational Support Specialists;
Mr. Merdon Hosking, for the Association of Public Service Financial Administrators;
Mr. Derek Yakielashek, for the Air Traffic Specialist Association of Canada, a division of Canadian Association of Professional Radio Operators.

Ont comparu

Me Robert Monette, pour NAV CANADA;
Me Lewis Gottheil, pour l'Association canadienne du contrôle du trafic aérien;
Mes James L. Shields et Scott W. Chamberlain, pour la Fraternité internationale des ouvriers en électricité, section locale 2228;
M. Frank Mendonca, pour l'Association canadienne des spécialistes du soutien opérationnel;
M. Merdon Hosking, pour l'Association des gestionnaires financiers de la Fonction publique;
M. Derek Yakielashek, pour l'Association des spécialistes de la circulation aérienne du Canada, une division de l'Association canadienne des professionnels de l'exploitation radio.

I–Background

[1] This decision of the Board is the fourth in a related series of decisions in Board file no. 21881-C which concern the application of section 87.4 of the *Code* in respect of the services provided by members of the Canadian Air Traffic Control Association (CATCA) in

I – Contexte

[1] La présente décision du Conseil est la quatrième d'une série de décisions connexes rendues dans le dossier du Conseil nº 21881-C relativement à l'application de l'article 87.4 du *Code* quant aux services fournis par les membres de l'Association

relation to Canada's Air Navigation Services (ANS), operated by the applicant, NAV CANADA.

[2] For convenient reference, it is useful to set out the provisions of section 87.4 of the *Code*, which provides:

> 87.4(1) During a strike or lockout not prohibited by this Part, the employer, the trade union and the employees in the bargaining unit must continue the supply of services, operation of facilities or production of goods to the extent necessary to prevent an immediate and serious danger to the safety or health of the public.
>
> (2) An employer or a trade union may, no later than fifteen days after notice to bargain collectively has been given, give notice to the other party specifying the supply of services, operation of facilities or production of goods that, in its opinion, must be continued in the event of a strike or a lockout in order to comply with subsection (1) and the approximate number of employees in the bargaining unit that, in its opinion, would be required for that purpose.
>
> (3) Where, after the notice referred to in subsection (2) has been given, the trade union and the employer enter into an agreement with respect to compliance with subsection (1), either party may file a copy of the agreement with the Board. When the agreement is filed, it has the same effect as an order of the Board.
>
> (4) Where, after the notice referred to in subsection (2) has been given, the trade union and the employer do not enter into an agreement, the Board shall, on application made by either party no later than fifteen days after notice of dispute has been given, determine any question with respect to the application of subsection (1).
>
> (5) At any time after notice of dispute has been given, the Minister may refer to the Board any question with respect to the application of subsection (1) or any question with respect to whether an agreement entered into by the parties is sufficient to ensure that subsection (1) is complied with.
>
> (6) Where the Board, on application pursuant to subsection (4) or referral pursuant to subsection (5), is of the opinion that a strike or lockout could pose an immediate and serious danger to the safety or health of the public, the Board, after providing the parties an opportunity to agree, may, by order,
>
> (a) designate the supply of those services, the operation of those facilities and the production of those goods that it considers necessary to continue in order to prevent an immediate and serious danger to the safety or health of the public;
>
> (b) specify the manner and extent to which the employer, the trade union and the employees in the bargaining unit must continue that supply, operation and production; and

canadienne du contrôle du trafic aérien (ACCTA) pour ce qui touche le service de navigation aérienne civile du Canada (SNA), exploité par la requérante, NAV CANADA.

[2] Par souci de commodité, il convient de citer les dispositions de l'article 87.4 du *Code*, qui prévoit ce qui suit :

> 87.4(1) Au cours d'une grève ou d'un lock-out non interdits par la présente partie, l'employeur, le syndicat et les employés de l'unité de négociation sont tenus de maintenir certaines activités – prestation de services, fonctionnement d'installations ou production d'articles – dans la mesure nécessaire pour prévenir des risques imminents et graves pour la sécurité ou la santé du public.
>
> (2) L'employeur ou le syndicat peut, au plus tard le quinzième jour suivant la remise de l'avis de négociation collective, transmettre à l'autre partie un avis pour l'informer des activités dont il estime le maintien nécessaire pour se conformer au paragraphe (1) en cas de grève ou de lock-out et du nombre approximatif d'employés de l'unité de négociation nécessaire au maintien de ces activités.
>
> (3) Si, après remise de l'avis mentionné au paragraphe (2), les parties s'entendent sur la façon de se conformer au paragraphe (1), l'une ou l'autre partie peut déposer une copie de l'entente auprès du Conseil. L'entente, une fois déposée, est assimilée à une ordonnance du Conseil.
>
> (4) Si, après remise de l'avis mentionné au paragraphe (2), les parties ne s'entendent pas sur la façon de se conformer au paragraphe (1), le Conseil, sur demande de l'une ou l'autre partie présentée au plus tard le quinzième jour suivant l'envoi de l'avis de différend, tranche toute question liée à l'application du paragraphe (1).
>
> (5) En tout temps après la remise de l'avis de différend, le ministre peut renvoyer au Conseil toute question portant sur l'application du paragraphe (1) ou sur la capacité de toute entente conclue par les parties de satisfaire aux exigences de ce paragraphe.
>
> (6) Saisi d'une demande présentée en vertu du paragraphe (4) ou d'un renvoi en vertu du paragraphe (5), le Conseil, s'il est d'avis qu'une grève ou un lock-out pourrait constituer un risque imminent et grave pour la sécurité ou la santé du public, peut – après avoir accordé aux parties la possibilité de s'entendre – rendre une ordonnance :
>
> a) désignant les activités dont il estime le maintien nécessaire en vue de prévenir ce risque;
>
> b) précisant de quelle manière et dans quelle mesure l'employeur, le syndicat et les employés membres de l'unité de négociation doivent maintenir ces activités;

(c) impose any measure that it considers appropriate for carrying out the requirements of this section.

(7) On application by the employer or the trade union, or on referral by the Minister, during a strike or lockout not prohibited by this Part, the Board may, where in the Board's opinion the circumstances warrant, review and confirm, amend or cancel an agreement entered into, or a determination or order made, under this section and make any orders that it considers appropriate in the circumstances.

(8) Where the Board is satisfied that the level of activity to be continued in compliance with subsection (1) renders ineffective the exercise of the right to strike or lockout, the Board may, on application by the employer or the trade union, direct a binding method of resolving the issues in dispute between the parties for the purpose of ensuring settlement of a dispute.

c) prévoyant la prise de toute mesure qu'il estime indiquée à l'application du présent article.

(7) Sur demande présentée par le syndicat ou l'employeur, ou sur renvoi fait par le ministre, au cours d'une grève ou d'un lock-out non interdits par la présente partie, le Conseil peut, s'il estime que les circonstances le justifient, réexaminer et confirmer, modifier ou annuler une entente, une décision ou une ordonnance visées au présent article. Le Conseil peut en outre rendre les ordonnances qu'il juge indiquées dans les circonstances.

(8) Sur demande présentée par le syndicat ou l'employeur, le Conseil, s'il est convaincu que le niveau d'activité à maintenir est tel qu'il rend inefficace le recours à la grève ou au lock-out, peut, pour permettre le règlement du différend, ordonner l'application d'une méthode exécutoire de règlement des questions qui font toujours l'objet d'un différend.

A–Previous Related Matters

[3] It is also useful, at this point, to provide a general reference to the previous three relevant decisions of the Board in respect of the present issues and generally describe the matters decided by the Board in each of the decisions. In the first of the three previous decisions, *Nav Canada*, [2002] CIRB no. 168, the Board considered, *inter alia*, the general principles applicable to a withdrawal of services pursuant to the provisions of the *Code* in respect of the services provided by CATCA air traffic controllers. Given the scope and complexity of the national ANS and the evidence presented to the Board, the issues respecting the application of section 87.4 could not all be immediately resolved. While the Board reached certain factual conclusions and set out certain general principles in that decision, it also identified certain further steps necessary to resolve the matters before it. The Board reserved its jurisdiction and requested that the parties consider the principles set out in *Nav Canada (168)*, *supra*, and the matters and issues resolved therein, and that they attempt once again to reach the agreement contemplated by sections 87.4(3) and 87.4(6)(a) of the *Code* before the Board completed the process. Following this instruction, the parties were again unable to reach agreement. Reference should be made to the full text of *Nav Canada (168)*, *supra*, to completely appreciate the background and factual considerations found there to be applicable by the Board, although some of the Board's general observations which continue to be of direct relevance are set out hereafter.

[4] The evidence and findings of fact of *Nav Canada (168)*, *supra*, and indeed those of each of the CATCA

A – Affaires connexes précédentes

[3] Il convient aussi, à ce stade-ci, de présenter un aperçu général des trois décisions connexes rendues précédemment par le Conseil relativement aux questions en litige dans l'affaire qui nous occupe et de tracer les grandes lignes des questions tranchées par le Conseil dans chaque cas. Dans la première, *Nav Canada*, [2002] CCRI nº 168, le Conseil s'est penché, notamment, sur les principes généraux s'appliquant à l'interruption des services en vertu des dispositions du *Code* relativement à la prestation des services des contrôleurs aériens de l'ACCTA. En raison de l'envergure et de la complexité du SNA national et de la preuve présentée au Conseil, il fut impossible de résoudre immédiatement toutes les questions relatives à l'application de l'article 87.4. Après avoir tiré quelques conclusions de fait et énoncé certains principes généraux, le Conseil a indiqué les processus supplémentaires requis pour résoudre les questions dont il était saisi. Le Conseil a ensuite pris l'affaire en délibéré et demandé aux parties de tenir compte des principes énoncés dans *Nav Canada (168)*, précitée, ainsi que des questions tranchées dans cette décision et de tenter à nouveau d'en arriver à l'entente envisagée par le paragraphe 87.4(3) et l'alinéa 87.4(6)a) du *Code* avant que le Conseil rende sa décision. Or, les parties ont à nouveau été incapables de s'entendre. Il faut se reporter au texte intégral de *Nav Canada (168)*, précitée, pour se faire une juste idée du contexte et des faits que le Conseil a pris en considération, mais il reste que certaines observations générales du Conseil qui demeurent pertinentes en l'espèce sont reproduites plus loin.

[4] Avec l'accord des parties, la preuve et les conclusions de fait de *Nav Canada (168)*, précitée, et,

matters mentioned herein as well as those in the related matters, as a result of the agreement of all affected parties, are to be considered as evidence in respect of each of the related applications pending before the Board in respect of three other bargaining units at NAV CANADA providing services in respect of the national ANS; those represented by the Canadian Association of Operational Support Specialists (CAOSS), the Air Traffic Specialist Association of Canada (ATSAC) and the International Brotherhood of Electrical Workers, Local 2228 (IBEW 2228). Having held hearings pursuant to the provisions of section 87.4, in respect of the determination of the supply of services necessary to prevent an immediate and serious danger to the safety or health of the public related to the services provided by employees in the CAOSS and ATSAC bargaining units, the Board is releasing decisions in respect of those two units concurrently with or shortly following the present decision. Of importance as well for emphasis, it should be noted that the relevant parties in each of the hearings were present for all of them and there was agreement that the evidence in each case would be evidence in all of them.

[5] The second of the three decisions respecting the CATCA bargaining unit was *Nav Canada*, [2002] CIRB no. 186; and 92 CLRBR (2d) 1, issued on August 2, 2002. As previously indicated, following *Nav Canada (168)*, *supra*, the parties had again been unable to reach agreement respecting the supply of services by members of the CATCA bargaining unit in the circumstances necessary to avoid serious danger to the safety or health of the public. The Board was advised by the CATCA on June 3, 2002, of the failure of the parties to agree. At that time, the CATCA also requested that the Board issue an order pursuant to the provisions of section 87.4(6)(c) of the *Code* immediately designating the services that required to be continued. As will be discussed and considered further below, *Nav Canada (168)*, *supra*, had indicated that the final designation of those services in the CATCA unit necessary to be continued in the event of a strike or lockout in order to prevent an immediate and serious danger to the safety or health of the public would require certain further steps, the most important of which was a detailed safety study of any specific service withdrawal proposals, to be conducted in accordance with the standards and approach ordinarily taken in respect of a withdrawal of ANS. The Board was of the view that industry standards and practices required such an assessment of any proposed model for the withdrawal of services or a study which would be equivalent. Upon realizing that a lengthy delay would

en fait, de chacun des dossiers de l'ACCTA mentionnés en l'espèce et des dossiers connexes, s'appliquent à chacune des demandes connexes dont le Conseil est saisi concernant trois autres unités de négociation de NAV CANADA fournissant des services relativement au SNA national, en l'occurrence les unités représentées par l'Association canadienne des spécialistes du soutien opérationnel (ACSSO), l'Association des spécialistes de la circulation aérienne du Canada (ASCAC) et la Fraternité internationale des ouvriers en électricité, section locale 2228 (FIOE 2228). Ayant tenu des audiences en vertu de l'article 87.4 en vue de déterminer les services fournis par les employés des unités de négociation de l'ACSSO et de l'ASCAC dont le maintien est jugé nécessaire pour prévenir des risques imminents et graves pour la sécurité ou la santé du public, le Conseil prononce ses décisions concernant ces deux unités concurremment avec la présente décision ou le fera peu de temps après. Détail important à retenir, les parties en cause dans chaque affaire ont pris part à toutes les audiences et se sont mises d'accord pour que la preuve de chaque dossier s'applique à tous les dossiers.

[5] La deuxième des trois décisions concernant l'unité de négociation de l'ACCTA est *Nav Canada*, [2002] CCRI n° 186; et 92 CLRBR (2d) 1, rendue le 2 août 2002. Comme il a été indiqué plus tôt, à la suite de *Nav Canada (168)*, précitée, les parties avaient à nouveau échoué dans leur tentative de conclure une entente concernant les services fournis par les membres de l'unité de négociation de l'ACCTA dont le maintien est nécessaire pour prévenir des risques imminents et graves pour la sécurité ou la santé du public. Le Conseil a été avisé par l'ACCTA, le 3 juin 2002, de l'échec des discussions entre les parties. Par la même occasion, l'ACCTA lui demandait de rendre une ordonnance en vertu de l'alinéa 87.4(6)c) du *Code* désignant immédiatement les services qui devaient être maintenus. Comme on le verra plus loin, *Nav Canada (168)*, précitée, avait indiqué que la désignation définitive des services fournis par l'unité de négociation de l'ACCTA dont le maintien est nécessaire en cas de grève ou de lock-out pour prévenir des risques imminents et graves pour la sécurité ou la santé du public nécessitait des processus supplémentaires, en premier lieu une étude détaillée des risques pour la sécurité de toute proposition particulière d'interruption des services, en conformité avec les normes et pratiques généralement en vigueur dans le secteur de l'aéronautique en cas d'interruption du SNA. Le Conseil estimait que ces normes et pratiques nécessitaient l'évaluation de toute proposition d'interruption du service ou une étude

ensue while such a safety study was conducted, pending further consideration by the Board, and upon the basis of the evidence already before the Board, the CATCA argued and the Board found, that a partial withdrawal of services could, however, be authorized by the Board in respect of certain severable aspects of the services provided by the CATCA bargaining unit. Again, reference should be made to the full text of the two earlier decisions, *Nav Canada (168)*, *supra*; and *Nav Canada (186)*, *supra*, for an appreciation of the Board's detailed findings and conclusions. However, it is useful for present purposes to set out in their entirety the final paragraph of *Nav Canada (186)*, *supra*, and the text of the accompanying Board order:

> [26] In the accompanying order, therefore, the Board is recognizing that a partial right to strike can now be exercised, and determining the application of the employer within the meaning of section 87.4(6) sufficiently that that right to strike may be exercised. All other operational facilities and services will continue. Only services in support of the training of non-licensed air traffic controllers and students may now be withdrawn. The risk assessment processes and aeronautical study contemplated by *Nav Canada (168)*, *supra*, should continue. The risk assessment process will be imposed as a measure under section 87.4(6)(c).
>
> ...
>
> **WHEREAS** the Canada Industrial Relations Board received on the 16th day of January, 2001, an application from Nav Canada (the employer), pursuant to section 87.4 of the *Canada Labour Code (Part I–Industrial Relations)* seeking an order designating the supply of those services, the operation of those facilities and the production of those goods by members of the respondent union Canadian Air Traffic Control Association (CATCA) employed by Nav Canada that must be continued in order to prevent an immediate and serious danger to the safety or health of the public in the event of a strike by or lockout of employees.
>
> **AND WHEREAS** the Board, after hearing the parties and considering relevant evidence, considers that a strike or lockout could constitute an immediate and serious danger to the safety or health of the public as set out in Nav Canada (2002), as yet unreported CIRB decision no. 168 and in the reasons for decision accompanying the present order, CIRB decision no. 186;
>
> **AND WHEREAS** the Board has given the Canadian Air Traffic Control Association, and Nav Canada, an opportunity to be heard on the question of how certain services should be continued in order to prevent an immediate and serious danger to the safety or health of the public;
>
> **AND WHEREAS** the Board heard the parties' submissions as itemized in CIRB decision no. 168, supra, and at public hearings held on July 22, 23, 24, and 25, 2002;

équivalente. Voyant que la réalisation d'une telle étude allait retarder considérablement le processus décisionnel du Conseil, et compte tenu de la preuve déjà présentée au Conseil, l'ACCTA a fait valoir avec succès que le Conseil pourrait quand même autoriser l'interruption de certains services dissociables fournis par l'unité de négociation de l'ACCTA. Il y a lieu encore une fois de se reporter au texte intégral des deux décisions précédentes, en l'occurrence, *Nav Canada (168)*, précitée; et *Nav Canada (186)*, précitée, pour se faire une idée des conclusions détaillées du Conseil. Il reste, qu'aux fins de la présente décision, je reproduirai au complet le dernier paragraphe de *Nav Canada (186)*, précitée, et l'ordonnance du Conseil s'y rattachant :

> [26] Par conséquent, dans l'ordonnance ci-jointe, le Conseil reconnaît qu'un droit partiel de grève peut maintenant être exercé, et tranche suffisamment la demande de l'employeur au sens du paragraphe 87.4(6) pour que ce droit puisse être exercé. Tous les autres services et installations opérationnels seront maintenus. Seuls les services à l'appui de la formation des contrôleurs de la circulation aérienne non autorisés et des étudiants peuvent maintenant être suspendus. L'évaluation du risque et l'étude aéronautique mentionnées dans la décision *Nav Canada (168)*, précitée, devraient se poursuivre. Le processus d'évaluation du risque sera imposé comme mesure au sens de l'alinéa 87.4(6)c).
>
> ...
>
> **ATTENDU QUE** le Conseil canadien des relations industrielles a été saisi, le 16 janvier 2001, d'une demande de Nav Canada (l'employeur), fondée sur l'article 87.4 du *Code canadien du travail (Partie I – Relations du travail)*, en vue d'obtenir une ordonnance désignant la prestation des services, le fonctionnement des installations et la production des articles qui doivent être maintenus par les membres du syndicat intimé, à savoir l'Association canadienne du contrôle du trafic aérien (SCCTA), employés par Nav Canada, afin de prévenir des risques imminents et graves pour la sécurité ou la santé du public, advenant une grève ou un lock-out.
>
> **ET ATTENDU QUE** le Conseil, après avoir entendu les parties et pris en considération les éléments de preuve pertinents, considère qu'une grève ou un lock-out pourrait poser des risques imminents et graves pour la sécurité ou la santé du public pour les motifs exposés dans la décision *Nav Canada* (2002), décision du CCRI nº 168, non encore rapportée, et les motifs de décision accompagnant la présente ordonnance, décision du CCRI nº 186;
>
> **ET ATTENDU QUE** le Conseil a accordé à l'Association canadienne du contrôle du trafic aérien et à Nav Canada la possibilité de présenter des observations de vive voix sur la question des mesures à prendre pour maintenir les services et prévenir ainsi des risques imminents et graves pour la sécurité ou la santé du public;
>
> **ET ATTENDU QUE** le Conseil a entendu les observations des parties, exposées dans la décision du CCRI nº 168, précitée, et à l'occasion d'audiences publiques qui se sont déroulées les 22, 23, 24 et 25 juillet 2002;

AND WHEREAS the Board considers that it is now appropriate to designate the supply of those services, the operation of those facilities and the production of those goods it deems necessary to continue in order to prevent an immediate and serious danger to the safety or health of the public;

NOW, THEREFORE, the Board, pursuant to section 87.4(6) of the *Canada Labour Code (Part I–Industrial Relations)*, orders that:

1. the operations of all facilities and the supply of all services save and except the services directed to the training of students and unlicensed air traffic controllers be continued in order to prevent an immediate and serious danger to the health or safety of the public; and

2. the conduct of a safety study be undertaken by the parties as set out in CIRB decision no. 168 in a manner to be specified after hearing the further submissions of the parties.

AND FURTHERMORE, the Board orders that the union provide each of its members with a copy of this order, and that it may be posted by the employer at any or all of its workplaces.

ISSUED at Ottawa, this 2nd day of August 2002, by the Canada Industrial Relations Board.

(pages 24–26)

ET ATTENDU QUE le Conseil est d'avis que le moment est désormais venu de désigner la prestation des services, le fonctionnement des installations et la production des articles qu'il juge nécessaire de maintenir afin de prévenir des risques imminents et graves pour la sécurité ou la santé du public;

EN CONSÉQUENCE, le Conseil, en conformité avec le paragraphe 87.4(6) du *Code canadien du travail (Partie I – Relations du travail)*, ordonne que :

1. le fonctionnement de toutes les installations et la prestation de tous les services, à l'exception des services de formation des étudiants et des contrôleurs aériens non brevetés, soient maintenus afin de prévenir des risques imminents et graves pour la sécurité ou la santé du public;

2. les parties procèdent à une évaluation de la sécurité en conformité avec la décision du CCRI n° 168, suivant les modalités qui seront établies après que le Conseil aura entendu les observations supplémentaires des parties.

EN OUTRE, le Conseil ordonne que le syndicat fournisse à tous ses membres une copie de la présente ordonnance, laquelle peut être affichée par l'employeur dans un de ses lieux de travail ou chacun d'eux.

DONNÉE à Ottawa, ce 2e jour d'août 2002, par le Conseil canadien des relations industrielles.

(pages 24-26)

[6] Following *Nav Canada (186)*, *supra*, and the cited accompanying Board order of August 2, 2002, the parties advanced certain further applications and submissions to the Board. The oral submissions of the parties concerning the matters in issue were heard on September 13, 2002 and the Board then, issued a further letter decision, *Nav Canada*, September 20, 2002 (CIRB LD 728), which considered the points then raised. Since this third decision provides valuable background to the present reasons for decision and is of continuing relevance, its full text is provided as Appendix "A" to this decision. To summarize, however, *Nav Canada (LD 728)*, *supra*, considered three matters. The first of these concerned issues respecting the approach to conducting a **risk assessment study** to allow the definition of more specific parameters of a strike or lockout by employees of the CATCA air traffic controller bargaining unit. The second issue concerned a clarification of *Nav Canada (168)*, *supra*, respecting the extent to which the services provided by employees within the CATCA bargaining unit could be withdrawn in respect of **direct flights between Canadian airports serviced by CATCA controllers and airports in the United States and other foreign airports** (Board file no. 23002-C). The third issue considered was whether certain **"non-operational" services** provided by employees within the CATCA

[6] À la suite de *Nav Canada (186)*, précitée, et de l'ordonnance du Conseil, en date du 2 août 2002, reproduite ci-dessus, le Conseil a reçu de nouvelles demandes et des observations supplémentaires des parties. Après avoir entendu leurs observations sur les questions en litige, le 13 septembre 2002, le Conseil a rendu, le 20 septembre 2002, une nouvelle décision-lettre, en l'occurrence Nav Canada, 20 septembre 2002 (CCRI LD 728). Puisque cette décision-lettre est fort utile pour situer le contexte des présents motifs de décision et qu'elle demeure pertinente, le texte intégral en est reproduit à l'annexe « A » des présents motifs. Pour résumer, cependant, *Nav Canada (LD 728)*, précitée, examinait trois questions. La première concernait les modalités d'une **évaluation du risque** afin de mieux définir les paramètres d'une grève ou d'un lock-out mettant en cause les employés de l'unité de négociation des contrôleurs aériens de l'ACCTA. La deuxième question concernait un éclaircissement de *Nav Canada (168)*, précitée, quant aux services fournis par l'unité de l'ACCTA qui pouvaient être interrompus dans le cas des **vols directs entre les aéroports canadiens bénéficiant des services des contrôleurs de l'ACCTA et les aéroports situés aux États-Unis et à l'étranger** (dossier du Conseil n° 23002-C). La troisième question visait à déterminer si certains **services « non**

bargaining unit not specifically authorized to be withdrawn by *Nav Canada (186)*, *supra*, and the accompanying order, could be withdrawn without an immediate and serious risk to the health or safety of the public. The "non-operational" services proposed by the CATCA to be withdrawn included on-the-job training of licensed controllers, project work by operational controllers in respect of the development of certain ANS components not yet integrated into ongoing air traffic control operations, and services to special events.

B–The Three Issues Considered in *Nav Canada (LD 728)*, *supra*

1. The Risk Assessment Aeronautical Study

[7] With respect to the first matter, that being the risk assessment study originally identified as necessary in *Nav Canada (168)*, *supra*, the parties could not reach agreement. Consequently, for the reasons set out in *Nav Canada (LD 728)*, *supra*, the Board decided to defer the required risk assessment to an aeronautical study to be conducted by the employer, NAV CANADA, to be monitored interactively by a tripartite oversight committee to be made up of a representative of the Board, its Executive Director, Mr. Akivah Starkman, and by representatives of the employer and of the CATCA. Because the CATCA expressed concerns about the focus, objectivity and credibility of such a study, if it were to be conducted by the employer, and also expressed concerns about certain "health" issues identified in *Nav Canada (168)*, *supra*, the Board indicated that it would independently review the results of the aeronautical study when completed. It indicated:

> ... When the aeronautical study has been completed it will receive further independent consideration by the Board to ascertain if all safety elements of the risk assessment study contemplated by *Nav Canada (168)*, *supra*, have been completed in a satisfactory way and to also ascertain what further study of health issues might be required. The Board will also consider whether at that time any findings of the aeronautical study turn on considerations of economic cost or other economic factors and ensure that any right to strike or lockout is only limited upon the basis of the factors and considerations set out in the *Code*.

(*Nav Canada (LD 728)*, *supra*, pages 11–12)

opérationnels » fournis par les employés de l'unité, dont *Nav Canada (186)*, précitée, et l'ordonnance s'y rattachant n'interdisaient pas expressément l'interruption, pouvaient être interrompus sans encourir un risque imminent et grave pour la sécurité ou la santé du public. Au nombre des services « non opérationnels » dont l'ACCTA proposait l'interruption figuraient la formation en cours d'emploi des contrôleurs autorisés, les projets menés à bien par les contrôleurs opérationnels en vue de la conception de certains éléments du SNA n'ayant pas encore été intégrés dans les opérations courantes de contrôle de la circulation aérienne et les services fournis lors d'événements spéciaux.

B – Les trois questions prises en considération dans *Nav Canada (LD 728)*, précitée

1. L'étude aéronautique d'évaluation des risques

[7] Concernant la première question, c'est-à-dire l'évaluation des risques initialement jugée nécessaire dans *Nav Canada (168)*, précitée, les parties ont été incapables de s'entendre. C'est ainsi que, pour les motifs exposés dans *Nav Canada (LD 728)*, précitée, le Conseil a décidé d'abandonner le projet d'évaluation du risque et de donner le feu vert à une étude aéronautique dirigée par l'employeur, NAV CANADA, dont le suivi serait assuré par un comité de surveillance tripartite interactif composé d'un représentant du Conseil, en l'occurrence le Directeur exécutif, M. Akivah Starkman, et des représentants de l'employeur et de l'ACCTA. Cette dernière ayant exprimé des réserves quant à l'objet, l'objectivité et la crédibilité d'une telle étude dirigée par l'employeur et certaines questions de « santé » mentionnées dans *Nav Canada (168)*, précitée, le Conseil a indiqué qu'il entendait procéder à un examen indépendant du rapport final de l'étude, comme en témoigne le passage reproduit ci-après :

> ... Lorsque l'étude aéronautique sera achevée, le Conseil l'examinera de nouveau de manière indépendante afin de déterminer si tous les aspects de l'évaluation du risque portant sur la sécurité et prévus dans la décision *Nav Canada (168)*, précitée, ont été abordés de manière satisfaisante et de déterminer également quelles autres études sur les questions de santé pourraient s'imposer. Le Conseil déterminera également si, à ce moment-là, des conclusions tirées dans le cadre de l'étude aéronautique reposent sur des considérations d'ordre économique ou d'autres facteurs économiques, et fera en sorte que tout droit de grève ou de lock-out ne soit limité que sur le fondement des facteurs et des considérations énoncés dans le *Code*.

(*Nav Canada (LD 728)*, précitée, pages 12-13)

2. Cross-border and International Flights

[8] With respect to the second issue, that is, the requested clarification respecting the extent to which services identified as cross-border and international flights could be withdrawn, after further submissions from the parties on October 8, 2002, the matter was also referred to be considered by the aeronautical study as set out in a Board letter dated October 22, 2002.

3. Non-operational Services and Project Work

[9] With respect to the third issue, that being the proposed withdrawal of non-operational services and project work, after hearing the submissions of the parties, the Board decided to hear evidence before resolving the issue. Oral proceedings, as will be discussed below, were scheduled and conducted from October 7–10, 2002 to consider this issue.

C–The Progress of the Aeronautical Study

[10] Following *Nav Canada (186)*, *supra*, the aeronautical study did not proceed precisely as was anticipated. Both prior and subsequent to the time of *Nav Canada (LD 728)*, *supra*, there was considerable debate and an exchange of positions between the parties respecting the scope, focus and many other issues relating to the conduct of the study. The Board ultimately decided to allow the employer to undertake the study essentially alone subject to certain protections for the bargaining agent and the subsequent independent review by the Board. A key concern of the Board was that, under the *Civil Air Navigation Services Commercialization Act*, 1996, c. 20 (CANSCA) and the regulations applicable under the *Aeronautics Act*, R.S. 1985, c. A-2 (the *Canadian Aviation Regulations* (CARs)), the employer has particular responsibilities in respect of any reduction in civil air navigation services (see sections 14–17 of CANSCA and subsections 806.01–806.03 of CARs, also paragraphs 205–210 and 256–258 of *Nav Canada (168)*, *supra*). On September 24, 2002, the CATCA took the position in a letter to the Minister of Transport, a copy of which was forwarded to the Board, that the provisions of the CARs imposing responsibilities upon the employer did not apply in the case of a withdrawal of services by air traffic controllers affected by way of a strike or lockout. Nevertheless, following *Nav Canada (LD 728)*, *supra*, even while the debate over the study status continued, the preparations for the

2. Vols transfrontaliers et internationaux

[8] Dans le cas de la deuxième question, c'est-à-dire les précisions demandées concernant l'interruption des services fournis aux vols transfrontaliers et internationaux, il a été décidé, après réception d'observations supplémentaires des parties le 8 octobre 2002, de s'en remettre aussi à l'étude aéronautique, tel qu'il est indiqué dans une lettre du Conseil en date du 22 octobre 2002.

3. Services et projets non opérationnels

[9] En ce qui concerne la troisième question, soit l'interruption proposée des services et projets non opérationnels, le Conseil a décidé, après avoir pris en considération les observations des parties, d'entendre les témoignages avant de statuer sur la question. Comme on le verra plus loin, les audiences portant sur cette question se sont déroulées du 7 au 10 octobre 2002.

C – L'étude aéronautique

[10] À la suite de *Nav Canada (186)*, précitée, l'étude aéronautique ne s'est pas déroulée exactement comme on l'avait prévu. Avant et après *Nav Canada (LD 728)*, précitée, les parties ont tenu de nombreuses discussions et échangé leurs positions concernant les paramètres et l'objet de l'étude et de nombreuses autres questions relatives à sa réalisation. Faute d'entente, le Conseil a finalement décidé d'autoriser l'employeur à effectuer l'étude seul, essentiellement, tout en accordant certaines protections à l'agent négociateur et en se réservant le droit d'en examiner les conclusions finales. La principale préoccupation du Conseil tenait au fait que la *Loi sur la commercialisation des services de navigation aérienne civile*, 1996, ch. 20 (LCSNAC) et le règlement d'application de la *Loi sur l'aéronautique*, L.R. 1985, ch. A-2 (le *Règlement de l'aviation canadien* (RAC)) imposent des responsabilités particulières à l'employeur en cas de réduction des services de navigation aérienne civile (voir les articles 14 à 17 de la LCSNAC et les articles 806.01 à 806.03 du RAC, ainsi que les paragraphes 205 à 210 et 256 à 258 de *Nav Canada (168)*, précitée). Le 24 septembre 2002, l'ACCTA indiquait dans une lettre au ministre des Transports, dont copie a été transmise au Conseil, que les dispositions du RAC imposant des responsabilités à l'employeur ne s'appliquaient pas dans le cas d'une grève ou d'une mise en lock-out des contrôleurs aériens. Il n'en reste pas moins qu'à la suite de *Nav Canada (LD 728)*, précitée, même si le débat au

study were undertaken. By letter of October 4, 2002, the Board was advised that the tripartite oversight committee for the aeronautical safety study had been structured. Subsequently, on October 30, 2002, the Board was provided a copy of a letter from the Minister of Transport to NAV CANADA which indicated that the Minister would await receipt of the aeronautical study and the CIRB's decision, before deciding, what actions, if any, would be required in the interest of aviation safety.

[11] The aeronautical study which the Board had decided should proceed in *Nav Canada (LD 728)*, *supra*, notwithstanding the inability of the parties to agree in respect of the manner of its conduct, then proceeded under the auspices of NAV CANADA with the supervision of the tripartite oversight committee. The study did not proceed without difficulty. Further difficulties arose, and on November 15, 2002, counsel for the CATCA corresponded with the Chair of the tripartite oversight committee, the Executive Director of the Board. Despite the fact that the Board had in the absence of agreement as to the parameters and process of the study, decided in *Nav Canada (LD 728)*, *supra*, that the study under NAV CANADA's direction should proceed, CATCA continued to maintain certain objections. It may be recalled that the Board had decided to allow the NAV CANADA led aeronautical study to proceed given the statutory and regulatory status and responsibilities of NAV CANADA as the operator of the air navigation system. At the same time, because the CATCA's participation was limited, the Board indicated in *Nav Canada (LD 728)*, *supra*, that after assessment of the results of the study, necessary further steps would be considered. The CATCA, however, continued to request that the Board direct and conduct a joint CATCA/NAV CANADA safety assessment study and that the aeronautical study led by NAV CANADA not be proceeded with. After reconsideration of the CATCA position, on November 28, 2002, the Board reaffirmed its position. The Board indicated, that in all the circumstances, with the continued involvement of the tripartite oversight committee, the Board's own indication that it would conduct an independent review and assessment of the findings of the aeronautical study and consider what subsequent steps might be required, and such other safeguards as might be identified, the CATCA's concerns would be adequately addressed. Over an extended period, the Board noted, the CATCA and NAV CANADA had not been able to reach agreement respecting the scope and processes of the study and in

sujet de l'étude continuait toujours, les préparatifs ont commencé en vue d'effectuer cette étude. Dans une lettre, en date du 4 octobre 2002, il était indiqué que le comité de surveillance tripartite de l'étude aéronautique avait été constitué. Puis, le 30 octobre 2002, le Conseil a reçu copie d'une lettre adressée à NAV CANADA, dans laquelle le ministre des Transports faisait savoir qu'il attendait d'avoir pris connaissance du rapport de l'étude aéronautique et de la décision du CCRI avant de se prononcer sur les mesures requises, le cas échéant, dans l'intérêt de la sécurité aéronautique.

[11] L'étude aéronautique que le Conseil avait autorisée dans *Nav Canada (LD 728)*, précitée, s'est donc mise en train, sous la gouverne de NAV CANADA et la supervision du comité tripartite de surveillance, et ce, en dépit du fait que les parties n'arrivaient pas à s'entendre sur la façon de procéder. L'étude ne s'est toutefois pas déroulée sans difficultés. C'est ainsi que, le 15 novembre 2002, à la suite de nouveaux problèmes, le procureur de l'ACCTA a écrit au président du comité tripartite de surveillance, en l'occurrence le Directeur exécutif du Conseil. En dépit du fait que, en l'absence d'entente sur les paramètres et les modalités de l'étude, le Conseil avait décidé dans *Nav Canada (LD 728)*, précitée, d'autoriser l'étude dirigée par NAV CANADA, l'ACCTA continuait d'exprimer certaines réserves. On se rappellera que le Conseil avait donné le feu vert à NAV CANADA en raison de son statut et de ses responsabilités réglementaires à titre d'exploitant du système de navigation aérienne. Parallèlement, pour tenir compte de la participation limitée de l'ACCTA, le Conseil avait indiqué, dans *Nav Canada (LD 728)*, précitée, que des processus supplémentaires seraient envisagés au terme de l'évaluation des résultats de l'étude. L'ACCTA continuait toutefois de demander au Conseil d'ordonner à l'ACCTA et à NAV CANADA de procéder conjointement à une évaluation de la sécurité et d'abandonner l'étude aéronautique de NAV CANADA. Après avoir réexaminé la position de l'ACCTA, le Conseil a réitéré sa position, le 28 novembre 2002, en indiquant que l'ACCTA n'avait aucune crainte à avoir en raison de la supervision constante exercée par le comité tripartite de surveillance et de la décision du Conseil de procéder à une évaluation et un examen indépendants des conclusions de l'étude aéronautique et de déterminer les processus et les garanties supplémentaires jugés indiqués. Le Conseil a observé qu'il avait accordé amplement de temps à l'ACCTA et à NAV CANADA pour s'entendre sur les paramètres et les modalités de l'étude et déterminer qui devait réaliser cette étude et comment. Les chances que les parties en

respect of by whom and how it should be conducted. Given the improbability of any agreement between the parties, the Board was of the view, particularly given the urgency of the resolution of the matters in issue identified at the time, that the probability of an agreement was low and that a professional study conducted by NAV CANADA subject to oversight and independent Board review after consideration of the submissions of the bargaining agent, would ensure full and appropriate participation by the parties, with due regard to the avoidance of an immediate and serious danger to the health and safety of the public. Therefore, at the case management meeting held on November 28, 2002, the Board considered the issues raised in the November 15 letter, and indicated orally that it would allow the aeronautical study to proceed and be considered in respect of the present matter under identified conditions. The Board noted:

> THE CHAIRMAN: Let me go back over in more detail and precisely state my recollection of how the matter proceeded, because I think it's quite useful.
>
> The Employer talked about doing—first of all, an aeronautical study. The Employer doesn't have to do an aeronautical study because the Minister at that point had never requested an aeronautical study, and so what the Board basically said is: How are we going to conduct a safety study to meet the requirements of the legislation?
>
> Now, we don't have—as you probably know, we don't have a study staff and if we are going to conduct one of these studies, we have to figure out how to do it.
>
> Now, there are really two ways to do it: One, is for the Board to structure the study and supervise it and conduct it without any expertise to allow the Board to conduct the study.
>
> So we put it to you and to the Employer: How do you want to do this? And the Board stressed over and over again to you: You should be able to figure out between you how to do this.
>
> The thing broke down entirely, and it broke down over issues of who could decide what and who could not decide what.
>
> And what disturbed the Board the most in the circumstances, frankly, Mr. Gottheil, was the issue that at some point you're going to have to go to professional, responsible experts and those experts are going to have to conduct a study.
>
> And so the push/pull of the matter was the question of the balance of those experts and who they were going to have their affiliation or attachment to, and between you and the Employer, you couldn't agree on it.
>
> I'm not going to blame you, I'm not going to blame the Employer.

arrivent à une entente étant à peu près nulles, le Conseil estimait, en raison notamment de la nécessité de résoudre rapidement les questions en litige à ce moment-là, que la réalisation d'une étude spécialisée dirigée par NAV CANADA, mais assujettie à la surveillance et à l'examen indépendant du Conseil pour apaiser les craintes de l'agent négociateur, constituait un bon moyen de garantir l'entière participation des parties tout en prévenant judicieusement un risque imminent et grave pour la sécurité ou la santé du public. Donc, lors de conférence préparatoire à l'audience qui s'est tenue le 28 novembre 2002, le Conseil a pris en considération les questions soulevées dans la lettre en date du 15 novembre et indiqué de vive voix qu'il entendait autoriser l'étude aéronautique et tenir compte de ses conclusions pour statuer sur l'affaire en instance, aux conditions établies, comme en témoigne le passage reproduit ci-après :

> LE PRÉSIDENT : Je vais reprendre en détail en indiquant exactement ce qui s'est dit, selon mes souvenirs, car je crois que c'est très utile.
>
> L'employeur a parlé d'effectuer tout d'abord une étude aéronautique. Or rien ne l'y oblige car, jusque là, le ministre n'avait jamais formulé de demande en ce sens; le Conseil a alors demandé, essentiellement, comment on allait procéder pour effectuer une étude de sécurité afin de satisfaire aux exigences de la législation?
>
> Bon, comme vous le savez probablement, nous n'avons pas de personnel affecté à de telles études; donc, si on doit effectuer une telle étude, il faut déterminer comment on procédera.
>
> Bon, il existe en réalité deux possibilités, l'une d'elles étant que le Conseil établisse lui-même les paramètres de l'étude, qu'il la dirige et qu'il la supervise, sans faire appel à des spécialistes.
>
> Nous vous avons donc demandé, à vous et à l'employeur, comment vous vouliez procéder. Le Conseil vous a maintes fois rappelé que vous devriez être capable de vous entendre à ce propos.
>
> Les discussions ont achoppé complètement sur la question visant à déterminer qui pouvait décider quoi et qui ne pouvait pas décider quoi.
>
> Pour parler franchement, M[e] Gottheil, ce qui a le plus perturbé le Conseil, dans les circonstances, c'est que viendra un moment où vous devrez faire appel à des spécialistes responsables, qui devront effectuer une étude.
>
> Donc, le noeud de l'affaire était la question du contrepoids et de l'allégeance de ces spécialistes, et vous avez été incapables de vous entendre là-dessus avec l'employeur.
>
> Je n'ai pas l'intention de vous en tenir rigueur, pas plus qu'à l'employeur.

The Employer then took the position that we would do this anyway, we would conduct this study anyway.

Now, I looked at the situation, I looked at the qualifications of the professional people that they propose to put on, we explored it, I looked at a detailed proposal which—and I will take this up with the Employer—was supposed to see this matter completed in 10 weeks.

I said, in the circumstances what do we have? We have a failure of agreement between the bargaining agent and the Employer but the Employer's willing to conduct the study under its own terms.

And under the CARS legislation the Employer is the one with the responsibility under those regulations to deal with the Minister.

And so we have the possibility of clearing off the responsibility to conduct the study required by the Minister of Transport, if he were to decide to do this, and the Employer can clear at least that obligation off.

In the Board's view it makes a lot more sense to undergo that first step, at least we're making progress on the matter, at least something's happening.

Now, if you and the Employer can go out and agree on another study, a safety study to replace this step, that's fine with me, but until that agreement is reached the Board has decided to allow the Employer to conduct this study and to assess and apply that study in the terms that it set out in letter Decision 728.

And that's what's going to happen, Mr. Gottheil.

(transcript of November 28, 2002, case management meeting, pages 17–20)

L'employeur a alors indiqué qu'on devrait réaliser l'étude quand même.

Bon, j'ai examiné la situation, les qualifications des spécialistes auxquels on se propose de faire appel, nous nous sommes penchés sur la question, j'ai pris en considération une proposition détaillée qui – et je compte en toucher un mot à l'employeur – comportait un échéancier de dix semaines.

J'ai ensuite fait le bilan de la situation. L'agent négociateur et l'employeur n'arrivent pas à s'entendre, mais l'employeur est prêt à réaliser l'étude, à ses conditions.

Et en vertu du RAC, c'est l'employeur qui doit traiter avec le ministre.

Donc, il est possible de s'acquitter de la responsabilité de réaliser l'étude requise par le ministre des Transports, pour autant qu'il en décide ainsi, et l'employeur peut s'acquitter, à tout le moins, de cette obligation.

Le Conseil estime qu'il est beaucoup plus sensé de mener à bien ce premier processus, car on fait au moins avancer les choses, il se passe à tout le moins quelque chose.

Bon, si vous pouvez réussir à vous entendre avec l'employeur sur la réalisation d'une autre étude, une évaluation de la sécurité pour remplacer ce processus, je vous donne le feu vert. mais d'ici à ce qu'il y ait une entente, le Conseil a décidé d'autoriser l'employeur à effectuer cette étude, puis d'en évaluer et en appliquer les conclusions selon les modalités indiquées dans la décision-lettre nº 728.

Et c'est ainsi que nous allons procéder, Mᵉ Gottheil.

(transcription de la conférence préparatoire à l'audience tenue le 28 novembre 2002, pages 17-20; traduction)

[12] Following the Board's reaffirmation that as a first step the employer initiated and led aeronautical study should proceed, the discussion then proceeded to consider the more specific issues and problems raised by the CATCA. These were expressed by the CATCA to the oversight committee in a November 15 letter, and repeated in a submission to the Board on November 28. It is useful at this point that these be identified. The first concern was that the CATCA objected to the issue of a withdrawal of services to local traffic being subject to the study. However, NAV CANADA indicated that its concern was more to foresee and identify any danger which might arise within the broader system as a result of the withdrawal of services to local traffic than to challenge the Board's earlier findings that local traffic could be safely withdrawn. The CATCA objected to the study concerning itself with possible illegal or inappropriate actions by other actors in the aviation community following upon a withdrawal of services. The CATCA suggested that a response of Transport

[12] Après avoir confirmé une nouvelle fois qu'il autorisait, dans un premier temps, l'étude aéronautique proposée et dirigée par l'employeur, le Conseil s'est ensuite employé à régler les questions et problèmes particuliers soulevés par l'ACCTA, dont cette dernière avait fait part au comité de surveillance dans une lettre en date du 15 novembre, et dans des observations au Conseil le 28 novembre. L'ACCTA s'opposait en premier lieu à ce que l'interruption des services fournis à la circulation locale soit examinée dans le cadre de l'étude. À cela, NAV CANADA répondait que l'objectif visé était davantage de prévoir et de répertorier les risques qui pourraient se poser dans l'ensemble du système par suite de l'interruption des services à la circulation locale que de contester les conclusions antérieures du Conseil quant à la possibilité d'interrompre sans risque les services à la circulation locale. L'ACCTA craignait aussi que d'autres intervenants dans le secteur aéronautique se livrent à des actions illégales ou répréhensibles en cas

Canada in the circumstances to address such actions should be presumed, and that they therefore could be ignored. The CATCA also expressed concern about the factor of operability as opposed to safety being considered by the study. The position of NAV CANADA in this respect was that if the withdrawal of services proposed would render the operations of an airline or of a significant user of air navigation services to be impossible, the safety impact of this type of factor should be assessed as well. The CATCA again expressed its concerns that none of the members of the core team appointed to conduct the study were members of the CATCA. The position of NAV CANADA in this respect was that the study should be conducted by individuals attached to it in the course of carrying out their professional obligations and that while it would attempt to include members of the CATCA it would not allow them to be chosen by the CATCA because of concerns that the study process and focus might in consequence become an adversarial and not a professional one. NAV CANADA's suggestion was that should the individuals on the study be chosen by the CATCA, their obligation to the bargaining agent might supercede their obligations to undertake the professional conduct of the required study. The CATCA also objected to the lengthening of the time frame of the proposed study. While the study had initially been proposed to be completed in the fall of 2002, upon more detailed examination NAV CANADA indicated that the study could not be concluded until April 2003. The CATCA also expressed concerns regarding the approach to risk assessment taken by NAV CANADA which had indicated that risk analysis and the identification of possible approaches to the mitigation of risks would be constrained to operational risks that NAV CANADA had control over and was accountable for. The CATCA felt that a broader approach to risk mitigation was appropriate.

[13] After considering the CATCA submissions, the Board reaffirmed that the aeronautical study should proceed as a first step and addressed each of the objections and concerns of the CATCA in turn. The Board generally allowed issues to be studied even if objected to, in order to ensure that if errors were to occur, safety nonetheless would be protected. The aeronautical study then continued under the supervision of the tripartite oversight committee. During the period of the study, the Board received only two further communications from the parties. On January 28, 2002, the Board was advised by letter from the bargaining agent that the CATCA had ceased all strike actions. (Certain limited strike activities had occurred following

d'interruption des services. L'ACCTA faisait valoir que de telles actions ne manqueraient pas de provoquer une réaction de Transports Canada et qu'il n'y avait donc pas lieu de s'inquiéter à ce sujet. L'ACCTA trouvait inacceptable que le facteur de l'exploitabilité l'emporte sur celui de la sécurité dans l'étude. NAV CANADA rétorquait que si l'interruption de services proposée nuisait aux activités d'un transporteur aérien ou d'un utilisateur important des services de navigation aérienne, il fallait en tenir compte dans l'évaluation de la sécurité. L'ACCTA rappelait à nouveau que l'équipe principale chargée de l'étude ne comptait aucun représentant de l'ACCTA. La position de NAV CANADA à cet égard était que l'étude devait être réalisée par des personnes qui lui étaient rattachées dans le cadre de leurs obligations professionnelles. Elle se disait disposée à y adjoindre des membres de l'ACCTA, mais refusait qu'ils soient choisis par l'agent négociateur car elle craignait que l'étude soit dépouillée de ses aspects professionnels et ne devienne un processus accusatoire. NAV CANADA estimait que si les participants à l'étude étaient choisis par l'ACCTA, ses obligations envers l'agent négociateur prendraient le pas sur son obligation de mener l'étude requise dans un esprit professionnel. L'ACCTA s'opposait également à la prolongation du délai fixé pour réaliser l'étude. On avait initialement prévu que l'étude serait terminée à l'automne 2002, mais après vérifications, NAV CANADA a indiqué que l'étude ne pourrait pas être achevée avant avril 2003. L'ACCTA exprimait également des réserves au sujet de la méthode d'évaluation des risques retenue par NAV CANADA. Celle-ci avait en effet indiqué que l'analyse des risques et la détermination des mesures d'atténuation possibles se limiteraient aux risques opérationnels qui étaient de son ressort. L'ACCTA était d'avis qu'il fallait envisager l'atténuation des risques dans une optique plus générale.

[13] Après avoir pris en considération les observations de l'ACCTA, le Conseil a indiqué à nouveau que l'étude aéronautique devait être réalisée, dans un premier temps, avant d'examiner chacune des objections et préoccupations de l'ACCTA. Le Conseil a généralement accepté d'inclure les diverses questions en litige dans l'étude, en dépit des objections de l'ACCTA, afin que, en cas d'erreurs, la sécurité soit quand même assurée. L'étude aéronautique a donc suivi son cours sous la supervision du comité tripartite de surveillance. Pendant cette période, le Conseil n'a reçu que deux notes des parties. La première, en date du 28 janvier 2002, l'informait que l'ACCTA avait mis un terme à toutes les mesures de grève. (Il y avait eu des

the decision in *Nav Canada (186)*, *supra*, allowing it.) A letter on February 10, 2003 forwarded a letter from Counsel to the Minister of Transport dated January 22, 2003, to the Board. The forwarded letter responded to CATCA correspondence subsequent to its September 24, 2002 letter to the Minister and indicated that the correspondence forwarded to NAV CANADA by the Minister respecting the study to be conducted, was an acknowledgment and not a request that NAV CANADA conduct the aeronautical study.

[14] There was no further communication by the parties with the Board respecting the study until March 28, 2003. On that date, a letter was forwarded by counsel for the CATCA to the Board, which indicated that NAV CANADA proposed to file a copy of the completed aeronautical study with the Minister of Transport on Monday, March 31, the same date on which a copy was to be delivered to the CIRB and to the CATCA. The CATCA objected to this and sought a direction of the Board that the report not be filed with the Minister of Transport until the CATCA and the CIRB had an opportunity to review the report and until the CATCA had an opportunity to make further submissions to the CIRB. The letter of that date also advised that NAV CANADA intended to publicize the aeronautical study report widely including posting it on an Internet web site. The CATCA letter asked the Board to restrict dissemination of the report.

[15] In reply to the CATCA letter, the Board repeated its position that the aeronautical study and the safety study identified as necessary in *Nav Canada (168)*, *supra*, should not be viewed for all purposes as one and the same. The Board again indicated that while the aeronautical study would be one factor in its determination in respect of the matters in issue, it was anticipated by the Board that detailed submissions or even supplementary evidence or information in respect of the study might, if necessary, be provided by the parties and intervenors including the CATCA. In such circumstances, the Board indicated that the direction to NAV CANADA not to forward the aeronautical study to the Minister was not appropriate. At the same time, the Board scheduled a conference call to consider submissions from the parties respecting the appropriate further steps in respect of the aeronautical study and the issues outstanding.

débrayages limités à la suite de la décision dans *Nav Canada (186)*, précitée, qui autorisait cette mesure). La seconde, datée du 10 février 2003, lui faisait tenir copie d'une lettre du procureur au ministre des Transports, en date du 22 janvier 2003 en réponse à la correspondance de l'ACCTA à la suite de sa lettre en date du 24 septembre 2002 au ministre. Il y était indiqué que la correspondance transmise à NAV CANADA par le ministre concernant l'étude proposée devait être considérée comme un accusé de réception et non comme une demande que NAV CANADA réalise l'étude aéronautique.

[14] Ce fut ensuite le silence complet jusqu'au 28 mars 2003. À cette date, le procureur de l'ACCTA a transmis une lettre au Conseil dans laquelle il était indiqué que NAV CANADA se proposait de déposer une copie du rapport de l'étude aéronautique dûment complétée auprès du ministre des Transports, le lundi 31 mars, soit le jour même où elle était censée en faire tenir copie au CCRI et à l'ACCTA. L'agent négociateur s'y est opposé en demandant au Conseil d'enjoindre à NAV CANADA de ne pas déposer le rapport auprès du ministre des Transports tant que l'ACCTA et le CCRI n'auraient pas eu l'occasion d'en prendre connaissance et que l'ACCTA n'aurait pas présenté des observations supplémentaires au CCRI. L'ACCTA indiquait également, dans sa lettre, que NAV CANADA avait l'intention de rendre l'étude aéronautique publique en l'affichant notamment dans un site Internet, et demandait au Conseil d'intervenir pour limiter la diffusion du rapport.

[15] En réponse à la lettre de l'ACCTA, le Conseil a réitéré sa position que l'étude aéronautique et l'évaluation des risques jugées nécessaires dans *Nav Canada (168)*, précitée, ne devaient pas être considérés, à toute fins utiles, comme une seule et même chose. Il a indiqué à nouveau qu'il entendait tenir compte de l'étude aéronautique pour statuer sur les questions en litige, mais que les parties et les intervenants, y compris l'ACCTA, seraient invités, au besoin, à présenter des observations détaillées ou même des éléments de preuve ou des renseignements supplémentaires. Il n'y avait donc pas lieu d'enjoindre à NAV CANADA de ne pas transmettre l'étude aéronautique au ministre. Parallèlement, le Conseil a annoncé la tenue d'une téléconférence pour entendre les observations des parties sur la suite à donner à l'étude aéronautique et les procédures nécessaires pour régler les questions en litige.

[16] Following the conference call with the parties, the Board indicated that a full response and reply to the issues raised in the aeronautical study including an identification of any procedural or other steps that would in consequence be necessary, could be undertaken by the CATCA. This response would be followed by a similar full response by the intervenors and interested parties and then by a reply to all of the responses by NAV CANADA.

D–The Conclusion of the Underlying Collective Agreement

[17] During the ensuing period, the Board was advised by counsel for NAV CANADA that a special mediator would issue a report and recommendations to NAV CANADA and the CATCA, concerning the conclusion of a new collective agreement in respect of the underlying negotiations. In view of the possible disruptive effect of a ruling by the Board on services that might be withdrawn at that time, NAV CANADA requested the Board not release any decision on the matters in issue pending the release of the report by the special mediator. The CATCA strenuously opposed this request for deferment. Following upon the release of the mediation report, the parties did in fact settle a collective agreement. However, the parties maintained their earlier request that the Board complete its processes under section 87.4 in order that a Board ruling which could serve to guide their future interactions under the section would be available. In view of this, after further consultations with the parties, the Board decided to allow the parties to complete the submission process that had been set in motion, and as well to schedule a further case management date to allow full oral submissions to supplement the written submissions of the parties in respect of the aeronautical study and the further disposition of the matters in issue.

II–Matters to be Considered

[18] Following full written submissions which will be considered below, further oral submissions were then considered by the Board on August 14, 2003. The parties were requested at that time to advise the Board whether they maintained their previous positions that the section 87.4 process should proceed to its appropriate conclusion despite the contract settlement. The parties again confirmed to the Board that pursuant to their prior request and agreement, they wished for the Board to not treat the matters in issue as moot because of the settled contract but to proceed to decide the matters in issue as the parties had previously requested

[16] À l'issue de la téléconférence avec les parties, le Conseil a indiqué que l'ACCTA aurait le droit de répondre et de répliquer intégralement aux questions soulevées dans l'étude aéronautique et de préciser, notamment, les recours et autres procédures jugés nécessaires, le cas échéant. Les intervenants et les parties intéressées seraient ensuite invités à en faire autant, puis ce serait au tour de NAV CANADA de répliquer à toutes les réponses.

D – La conclusion de la convention collective à l'origine du différend

[17] Durant la période suivante, le Conseil a reçu avis du procureur de NAV CANADA qu'un médiateur avait été spécialement nommé pour présenter un rapport et des recommandations à NAV CANADA et à l'ACCTA en vue de la conclusion d'une nouvelle convention collective dans le cadre des négociations en cours. Vu qu'une décision sur les services qui pouvaient être interrompus risquait alors de perturber les négociations, NAV CANADA demandait au Conseil de ne pas statuer sur cette question avant le dépôt du rapport du médiateur. L'ACCTA s'est vivement opposée à cette demande. Les parties ont effectivement conclu une nouvelle convention collective après le dépôt du rapport, ce qui ne les a pas empêchées de renouveler leur demande antérieure afin que le Conseil mène à terme les processus prévus par l'article 87.4 de manière à encadrer leurs discussions futures en vertu de cette disposition. C'est ainsi qu'à l'issue de consultations supplémentaires, le Conseil a décidé d'autoriser les parties à mener à terme le processus déjà en cours et de tenir une nouvelle conférence préparatoire afin de permettre la présentation de plaidoiries complètes en complément des arguments écrits sur la question de l'étude aéronautique et des autres processus nécessaires pour trancher les questions en litige.

II – Questions à trancher

[18] Après avoir reçu les observations écrites complètes des parties, sur lesquelles nous reviendrons plus loin, le Conseil a tenu une audience, le 14 août 2003, pour entendre leurs arguments oraux supplémentaires et déterminer s'il y avait toujours lieu de poursuivre le processus prévu par l'article 87.4, puisqu'une convention collective avait été conclue. Les parties ont confirmé à nouveau que, conformément à leur entente, elles ne voulaient pas que les questions en litige soient considérées comme sans objet du fait de la conclusion de la convention collective et priaient le Conseil de s'en saisir comme il s'y était engagé en réponse à leur

and as the Board had agreed to do upon their request. The Board indicated that it would proceed to do this as priorities allowed. The parties have maintained this position until the present, and although this decision is addressing issues which are in a sense moot, it attempts to resolve the matters in issue in accordance with the evidence which was presented to the Board, in order to provide a better basis for future negotiations between the parties and the potential agreement contemplated by section 87.4 of the *Code*. This decision, therefore, will address the outstanding matters and issues between the parties including the aeronautical study and related matters, the proposed withdrawal of services to cross-border and United States flights and the proposed withdrawal of "non-operational" services and services in support of projects in respect of which an oral hearing was held on October 7–10, 2002, and the issue of what services of employees within the CATCA bargaining unit may be withdrawn without an immediate and serious danger to the health or safety of the public.

demande antérieure. Le Conseil a indiqué qu'il entendait s'atteler à cette tâche dès que son calendrier le lui permettait. Les parties ont maintenu cette position jusqu'à ce jour, et bien que le Conseil, dans la présente décision, tranche des questions qui sont dans un certain sens sans objet, il s'emploie à régler les questions en litige conformément à la preuve qui lui a été présentée afin de fournir aux parties un fondement plus solide aux fins des négociations futures et de favoriser la conclusion possible de l'entente envisagée à l'article 87.4 du *Code*. La présente décision porte donc sur les questions en litige entre les parties, y compris l'étude aéronautique et les questions connexes, l'interruption proposée des services aux vols transfrontaliers et américains et l'interruption proposée des services « non opérationnels » et des services d'appui aux projets, qui ont fait l'objet d'une audience les 7, 8, 9 et 10 octobre 2002, et la question des services fournis par les employés de l'unité de négociation de l'ACCTA qui peuvent être interrompus sans créer un risque imminent et grave pour la sécurité ou la santé du public.

A–Consideration of the Aeronautical Study

[19] In *Nav Canada (168)*, *supra*, the Board had decided that an aeronautical study was necessary. As indicated, although the Board strongly encouraged the CATCA and NAV CANADA to work together to attempt to arrive at defined parameters and processes for a common study, not surprisingly, given the initial and continuing failure of the parties to agree as contemplated by sections 87.4(2) and (3) in respect of what services might be withdrawn, the parties found themselves unable to agree with respect to the manner of conduct of such a study. Although the study was then conducted by NAV CANADA, the CATCA contributed to it in that the study which was conducted focussed upon detailed proposals for withdrawal of services advanced by the CATCA to NAV CANADA following *Nav Canada (168)*, *supra*. The employer did not propose its own model for service withdrawal in response to the considerations identified by *Nav Canada (168)*, *supra*. The aeronautical study conducted was as a consequence aimed at identifying and evaluating the risks and hazards resulting from the CATCA proposal to withdraw air navigation services in the event of strike action. The aim of the aeronautical study, therefore, was to better identify such immediate and serious danger as was likely to arise from a CATCA proposal for withdrawal of services.

A – Examen de l'étude aéronautique

[19] Dans *Nav Canada (168)*, précitée, le Conseil s'était prononcé sur la nécessité de réaliser une étude aéronautique. Tel qu'il y est indiqué, il avait vivement exhorté l'ACCTA et NAV CANADA à unir leurs efforts pour définir les paramètres et les modalités d'une étude conjointe. Or, comme il fallait s'y attendre, puisque tous leurs efforts pour en arriver à une entente sur les services non essentiels, en vertu des paragraphes 87.4(2) et (3), s'étaient jusque là soldés par un échec, les parties ont été incapables, encore une fois, de se mettre d'accord sur les modalités d'une telle étude. Même si l'étude a alors été confiée à NAV CANADA, l'ACCTA n'a pas été tenue à l'écart puisque l'étude portait sur les propositions détaillées d'interruption des services que l'ACCTA avait soumises à NAV CANADA à la suite de *Nav Canada (168)*, précitée. L'employeur s'est pour sa part abstenu de présenter son propre modèle en réponse aux considérations recensées dans *Nav Canada (168)*, précitée. L'étude aéronautique qui a été réalisée visait de ce fait à recenser et évaluer les risques découlant de la proposition de l'ACCTA d'interrompre les services de navigation aérienne en cas de grève. L'objectif était donc de répertorier avec précision les risques imminents et graves liés à une proposition d'interruption des services de l'ACCTA.

[20] Although the study thus focussed upon a CATCA proposal, the CATCA did participate on the oversight committee, and it did provide input through this vehicle at most points in the study process, the CATCA never appeared to be satisfied with its level of input or with the level of control it was able to exercise over the process. Two main panels were charged with the study, the Industry Expert Panel and the Safety Expert Panel. Although the CATCA did have one representative on the Industry Expert Panel, there was no CATCA person on the other main panel, the Safety Expert Panel. Importantly as well, the composition of the relevant panels was chosen by NAV CANADA management. In the circumstances, although the professionalism and insight of the panel members must be respected, it must be recalled in assessing their conclusions and observations, that NAV CANADA management chose the panels and directed their focus and did not constructively and interactively attempt to decide together with representatives from the CATCA if a service withdrawal could be affected in accordance with the *Code* standard and the principals set out in *Nav Canada (168)*, *supra*. In these reasons, therefore, as the Board had previously indicated, the Board will independently review the study conducted in the context of all the evidence in the matter. Whether the work stoppages identified in *Nav Canada (168)*, *supra*, constitute a possible safety issue will be considered. The influence of economic factors as opposed to concerns about the prevention of an immediate and serious danger to the public, in respect of the study's conclusions, will be considered. Attention will also be directed to those elements and conclusions of the aeronautical study in respect of which the more limited perspective of those undertaking and conducting it may have lead, through the application of standards other than *Code* standards or through other differences in approach, to the development of conclusions respecting risks and dangers which may merit re-examination.

[21] Because the conclusions of *Nav Canada (168)*, *supra*, will be revisited, it is important to recall that the Board had already considered and has before it in respect of the present determination, detailed and extensive evidence in respect of the issues identified by the *Code* and discussed by it in that decision. The Board responded to the evidence presented and attempted to assist the parties in *Nav Canada (168)*, *supra*, by providing to them the conclusions reached on the evidence before it and identifying the principles that appeared to it to be of importance in applying the *Code*

[20] Même si l'ACCTA comptait un représentant au comité de surveillance – puisque l'étude portait sur l'une de ses propositions – et a ainsi participé à presque toutes les étapes du processus, elle ne semblait jamais satisfaite de cette participation ni du contrôle qu'elle exerçait sur le processus. Deux groupes de spécialistes étaient principalement en charge de l'étude, soit le groupe de spécialistes du secteur et le groupe de spécialistes de la gestion de la sécurité. L'ACCTA avait un représentant dans le premier groupe, mais pas dans le deuxième. Autre point important, les membres de chaque groupe avaient été choisis par la direction de NAV CANADA. Dans ces conditions, même si le professionnalisme et la perspective des membres ne sauraient être mis en doute, il faut malgré tout garder à l'esprit, en évaluant leurs conclusions et observations, que c'est NAV CANADA qui a arrêté la composition des groupes et en a établi les objectifs de travail sans faire aucun effort constructif pour rallier l'appui des représentants de l'ACCTA et déterminer d'un commun accord avec eux s'il est possible d'interrompre des services tout en respectant les critères établis par le *Code* et les principes énoncés dans *Nav Canada (168)*, précitée. Ainsi donc, et comme il a été indiqué précédemment, le Conseil procédera, dans la présente décision, à un examen indépendant de l'étude aéronautique en tenant compte de l'ensemble de la preuve présentée en l'espèce. Il déterminera si les arrêts de travail envisagés dans *Nav Canada (168)*, précitée, posent ou non un risque pour la sécurité. Il prendra en considération l'impact des facteurs économiques comparativement à la nécessité de prévenir des risques imminents et graves pour la sécurité du public, compte tenu des conclusions de l'étude. Il se penchera également sur les aspects de l'étude aéronautique qui, en raison de la perspective limitée de ceux qui ont entrepris et réalisé l'étude, pourraient les avoir amenés à appliquer des critères différents de ceux prévus par le *Code* ou à adopter des optiques différentes et, de ce fait, à tirer des conclusions concernant les risques pour la sécurité et la santé qui pourraient en justifier la révision.

[21] Puisqu'il sera à nouveau question des conclusions de *Nav Canada (168)*, précitée, il faut se rappeler que le Conseil a déjà pris en considération une preuve exhaustive et détaillée relativement aux questions prévues dans le *Code* et analysées dans cette décision, et qu'il dispose de la même preuve en l'espèce. Le Conseil a formulé des observations au sujet de la preuve dont il disposait et s'est employé à venir en aide aux parties dans *Nav Canada (168)*, précitée, en leur faisant part des conclusions auxquelles il en était arrivé et en indiquant les principes dont il convenait, à son

standards to the Board's evidentiary findings and observations. Certain of the conclusions reached there, continue to be of relevance and are set out here:

[236] **The fundamental observations arising from this review of illustrative approaches to safety and risk in the aeronautical industry and the civil ANS, are that the tolerance for risk is low, particularly because the severity of the risk is high. The air navigation system is preventive in its orientation, responds to data, takes a broad and system-wide view, including a consideration of personnel, physical and social risks and financial and human resource policies, and considers goals and strategies that might affect the risks in question. In this context the system seeks to identify, evaluate and control the relevant risks. As a final point, it appears that a broad level of cooperation would be required in the view of the authors of this document if the level of services is to be reduced.**

[237] The positions of the employer and the bargaining agent should be assessed in this context. First of all, it should be noted that the employer's position that full services should be provided was abandoned in final argument. Certain training activities, it was conceded, could be abandoned. **However, on the evidence of certain key employer witnesses, with appropriate flow control procedures, a more general reduction in service would be possible without a threat to safety. This of course is simple common sense. As the Hillsburg simulation confirmed, fewer flights mean fewer conflicts to be resolved and less work for controllers. The simulation, flawed as it was by lack of effective and willing cooperation, confirms this. Most importantly, Mr. Crichton, the President of NAV CANADA, himself conceded during his testimony that with flow controls to match demand to capacity, cut backs in service were feasible without compromising safety.**

[238] However, Mr. Crichton did not directly address the secondary threat to the health of many Canadians if services were withdrawn. Indirectly, he did, however, indicate that certain major carriers, particularly Air Canada and Canadian, might cease to continue to provide services if the level of service allowed dropped below certain levels. It appears that the level provided for the "city pairs" plan might result in a complete termination of all Air Canada flights. Air Canada now transports nearly 80% of the commercial cargo in the country, including a significant proportion of the sensitive medical cargo. Canada, and to an extent the world, has grown

sens, de tenir compte pour appliquer les critères énoncés dans le *Code* aux conclusions et observations tirées de la preuve. Certaines des conclusions auxquelles le Conseil en est arrivé à ce moment-là demeurent pertinentes en l'espèce et sont reproduites ci-après :

[236] **De cet examen des mesures illustrant la manière dont le secteur aéronautique et les services de navigation aérienne civile abordent le problème de la sécurité et du risque, on peut essentiellement conclure à une très faible tolérance du risque en raison, justement, de la gravité de celui-ci. Le système de navigation aérienne est un système préventif qui intègre une foule de données et permet une représentation globale de la situation qui intègre aussi bien la disponibilité des personnels, que les risques physiques, sociaux et financiers, les politiques en matière de ressources humaines ainsi que les objectifs et les stratégies ayant une incidence sur les risques en question. Dans ce contexte-là, le système tente d'identifier, d'évaluer et de contrôler les risques en présence. Il semble, enfin, dans l'optique des auteurs de ce document, que toute réduction du niveau des services exigerait un très large effort de coopération à tous les niveaux.**

[237] C'est dans ce contexte-là qu'il convient d'évaluer les positions avancées respectivement par l'employeur et l'agent négociateur. Il convient tout d'abord de préciser que, dans sa plaidoirie, l'employeur a renoncé à sa thèse initiale selon laquelle il était nécessaire de maintenir l'intégralité des services. Il a reconnu, en effet, qu'on pourrait renoncer à certaines activités de formation. **Selon le témoignage de certains témoins importants cités par l'employeur, des mesures de régulation du débit de la circulation aérienne autoriseraient une réduction plus générale du niveau des services sans mettre en cause la sécurité. C'est le bon sens même. Comme l'a confirmé la simulation menée par M. Hillsburg, une baisse du nombre des vols entraîne une baisse du nombre des conflits de trajectoire à résoudre, ce qui réduit la charge de travail des contrôleurs. L'exercice de simulation confirme cela bien qu'il ait été marqué par un certain manque de coopération et de bonne volonté. Mais ce qui est plus important encore c'est que M. Crichton, président de NAV CANADA, a lui-même reconnu au cours de son témoignage qu'en instaurant des mesures de régulation du débit afin d'adapter celui-ci aux capacités des services de navigation aérienne, on pourrait réduire le niveau de service sans encourir de risque pour la sécurité.**

[238] Mais M. Crichton ne s'est pas prononcé directement sur les risques connexes qu'une baisse de services ferait peser sur la santé de bon nombre de Canadiens. Il a cependant, ne serait-ce que de manière indirecte, indiqué que certains des principaux transporteurs, notamment Air Canada et Canadien, pourraient simplement suspendre leurs liaisons si le niveau des services de navigation aérienne était réduit au-delà d'un certain seuil. Il semble que le niveau prévu dans le plan « liaisons » pourrait entraîner une suspension complète des vols assurés par Air Canada. À l'heure actuelle, Air Canada assure le transport d'environ 80 p. 100 du fret aérien au Canada, ce qui comprend

dependent on the rapid and efficient transport of such cargo, and in the interests of the health of the public, the ready transfer of such cargo must continue in the event of any work stoppage.

[239] The CATCA models may be examined in this light. A first consideration must be the basic safety of the system. In view of the industry's caution about safety, the Board too, will be cautious. There was conflicting evidence respecting the overall robustness of the ANS. On balance, the system, based on Mr. Crichton's assessment that with flow control, a significant reduction in level of services might be possible, appears to have the capacity to undertake a reduction in service levels sufficient to allow a significant reduction in service to occur in the event of a strike. To allow the right to strike to be asserted therefore, such a reduction must be considered.

[240] Certain reductions in service, however, do not appear possible. The "city pairs" contingency model might be feasible and safe were it possible or contemplated by the *Code* that Canadians should exist without modern health services. An additional concern about this plan is the impact of a sudden and drastic alteration of air navigation services without detailed and careful prior preparations, even with qualified controllers. This will be discussed further below. It is, however, clear that the modern health networks of Canada, which are significantly reliant upon a modern, aircraft-based, transport system, will only continue to be effective if a significant proportion of the commercial air network continues in operation.

[241] The oceanic contingency plan also carries an unacceptable safety risk. While the risk might never materialize given the agreement on the part of NAV CANADA and CATCA to continue the service, the agreement to do so is terminable on 30-day notice. Given the unrefuted evidence that on average a diversion of a commercial airliner takes place each day on this route, with consequent risks and a consequent requirement that an alternative airport should be available and given that such airports are most logically and readily available if the relevant aircraft pass through Gander oceanic airspace and over Newfoundland and Labrador, a diversion southwards of this traffic as would occur if flight within Canadian controlled airspace were not permitted, significantly and immediately reduces the capacity of the ANS to prevent an immediate and serious danger to affected aircraft.

[242] Such an uncontrolled risk, if compared to the safety standards of the industry and standards comparable to industry standards including the detailed and meticulous ETOPS standard are applied, is unacceptable. The primary goal of the ETOPS standard is to bring two engine commercial flights over water to an acceptable level of risk. The more general ANS standards indicate that a broad view must be taken of system risk. Necessary cooperation must be assured, but there is no such assurance of the necessary cooperation and coordination

une part importante du transport de fournitures médicales de première nécessité. Le Canada, on peut même dire le monde, est tributaire des moyens de transport permettant d'acheminer ce type de cargaison de manière rapide et efficace et la santé publique exige que, même en cas d'arrêt de travail, le transport de ce genre de marchandises puisse continuer à être assuré.

[239] C'est dans ce contexte-là qu'il convient d'examiner les modèles proposés par l'ACCTA. D'abord, il faut se pencher de manière générale sur la sécurité du système. Étant donné la prudence manifestée à cet égard au sein du secteur, le Conseil doit lui aussi avancer prudemment. Les témoignages concernant la solidité du système de navigation aérienne n'allaient pas tous dans le même sens. Il semble, à tout prendre cependant, compte tenu de ce qu'a dit M. Crichton, selon qui le contrôle du débit permettrait de réduire sensiblement le niveau de service, que le système est capable, avec une régulation du débit de la circulation aérienne, d'absorber une réduction sensible du service en cas de grève. Afin de permettre que soit invoqué le droit de grève, il y a lieu d'examiner plus à fond la réduction en question.

[240] Cependant, certaines réductions au niveau du service ne semblent pas possibles. Il serait peut-être possible de mettre en oeuvre en toute sécurité le plan « liaisons » s'il était possible, ou si le *Code* avait imaginé, que les Canadiens puissent se passer de services de santé. Une autre préoccupation, née de l'idée d'un recours à ce plan, même de concert avec des contrôleurs qualifiés, provient des incidences que pourrait avoir une modification soudaine et radicale des services de navigation aérienne si l'on ne prenait pas au préalable des dispositions précises et minutieuses. Nous y reviendrons un peu plus loin. Il est clair, cependant, que les réseaux modernes de santé canadiens sont tributaires d'un réseau moderne de transports aériens et ne demeureront efficaces que si une bonne part du réseau des transports aériens continue à fonctionner.

[241] Le plan de contingence prévu pour la zone océanique entraîne lui aussi un risque inacceptable pour la sécurité. Ce risque pourrait très bien ne jamais se concrétiser étant donné l'accord intervenu entre NAV CANADA et l'ACCTA sur la continuation du service, mais il s'agit d'un accord auquel il peut être mis fin sur préavis de 30 jours. Selon un témoignage non contredit, chaque jour, en moyenne, un avion de ligne doit être dérouté sur un autre aéroport, avec tous les risques que cela comporte. Cela suppose, bien sûr, qu'un autre aéroport soit en mesure d'accueillir le vol. Or, étant donné que pour des raisons aussi bien logiques que pratiques, de tels aéroports sont plus facilement atteints en franchissant l'espace aérien océanique de Gander, et en survolant Terre-Neuve-et-Labrador, le déroutement vers le sud qui s'imposerait à un aéronef qui ne serait pas autorisé à pénétrer dans l'espace aérien contrôlé par le Canada entraînerait, pour les services de navigation aérienne, une baisse sensible et immédiate des moyens de prévenir tout risque imminent et grave pour l'aéronef en question.

[242] Comparé aux normes de sécurité appliquées dans le secteur de l'aéronautique et aux normes analogues à celles-ci, y compris les normes extrêmement précises appliquées aux ETOPS, un risque incontrôlable comme celui-ci paraît inacceptable. La norme applicable aux ETOPS a pour objectif essentiel de ramener à un niveau acceptable les risques encourus par des bimoteurs assurant des liaisons commerciales au-dessus d'une étendue d'eau. Les normes plus généralement applicables en matière de navigation aérienne portent à

apparent from the evidence. The usual levels of service and procedures would appear necessary in such circumstances in order to retain safety margins similar to those viewed by the regulator and the industry as acceptable. If the services necessary to support appropriate measures and procedures to prevent the immediate and serious danger presented by the need to divert one aircraft every day on the North Atlantic and to ensure necessary cooperation and coordination are not in force, there is an immediate and serious danger to the public in attempting to restructure the North Atlantic traffic in the indicated manner.

[243] In respect of the North American traffic, in the Board's view there is also an unacceptable risk arising from system overload and a hazard from the substantial changes in practices and procedures that would be required to implement it. **The evidence of Ms. Fox, Mr. Crichton, Mr. Batson and Mr. Martin raised serious concerns about the impact on adjoining sectors, on airline operations, and on the operations of air traffic control, if radical changes to operating procedures were made in a hurried way to allow a withdrawal of services. The evidence demonstrated, in the Board's view, that a high degree of carefully planned and cautiously implemented coordination would be required between all sectors and segments of the system including the affected US sectors if significant adjustments are to be made**. Controllers must be carefully and gradually trained on the job before they can be integrated into operational control duties. Controlling is as much an art as a science, with a high degree of skill required to adapt to sudden changes and challenges brought about by circumstances, be they equipment problems, wind or weather or unforeseen emergencies. Over oceanic sectors, there are already serious hazards, particularly if emergency services are not readily at hand.

[244] **The evidence discloses that the ANS, in ordinary times with fully skilled and certified controllers fully up-to-date, has a significant degree of flexibility and adaptability. It also shows, however, that even in full-service circumstances "occurrences," many involving loss of separation, are common**. NAV CANADA considered two contingency plans which would have undertaken significantly reduced levels of service using management controllers who would have been qualified to the level legally required. These plans were abandoned, not only because they were not economically practicable but also because their implementation with its uncertainty would have introduced unacceptable risks into the ANS operations. Risk increases as planning and predictability, as experience with procedures and the level of skill of those performing necessary tasks, decrease. The introduction on a large scale of significant change to the carefully developed and long-established North Atlantic Oceanic air traffic control system, on balance would appear

entrevoir de manière globale les risques en ce domaine. L'impératif de la coopération doit être respecté mais les témoignages recueillis montrent que la coopération et la coordination nécessaires ne sont pas garanties. Cela étant, les procédures habituelles, et les niveaux de service assurés en temps normal semblent nécessaires pour conserver les marges de sécurité jugées acceptables aussi bien par les autorités de régulation que par les milieux professionnels. Si les services nécessaires à la mise en oeuvre de mesures et de procédures permettant de prévenir le risque imminent et grave né du besoin de dérouter, chaque jour sur l'Atlantique Nord, un aéronef et d'assurer la coopération et la coordination nécessaires étaient interrompus, toute restructuration de la circulation aérienne sur l'Atlantique Nord telle qu'envisagée en l'espèce poserait pour le public un risque imminent et grave.

[243] En ce qui concerne la circulation aérienne sur l'Atlantique Nord, le Conseil estime que là aussi il y a un risque inacceptable en raison d'une surcharge du système et du danger lié aux importants changements qui seraient apportés, dans cette hypothèse, aux pratiques et aux procédures. **Les témoignages de M^me^ Fox, de M. Crichton, de M. Batson et de M. Martin portent à s'interroger sérieusement quant aux incidences possibles sur les secteurs adjacents, sur les activités des lignes aériennes et sur le fonctionnement des services de contrôle de la circulation aérienne dans l'hypothèse où l'on modifierait radicalement et hâtivement les procédures opérationnelles pour rendre possible l'interruption des services. Le Conseil estime que la preuve a permis d'établir que toute modification importante exigerait de tous les secteurs et segments du système, y compris les secteurs américains qui seraient touchés en pareille hypothèse, un haut degré de coordination, les mesures nécessaires devant faire l'objet d'une planification très poussée et d'une mise en oeuvre prudente**. Il faudrait que les contrôleurs soient graduellement et soigneusement formés sur le tas avant de pouvoir assumer des fonctions de contrôle opérationnel. Le contrôle de la circulation aérienne est non seulement une science mais un art qui exige de grandes aptitudes pour pouvoir s'adapter à des changements soudains et aux défis nés de tout un éventail de circonstances liées à la défaillance de certains équipements, aux conditions météorologiques ou à des urgences qui surviennent subitement. Les risques sont déjà assez graves dans les secteurs océaniques, cela étant particulièrement vrai dans l'hypothèse où les services d'urgence ne seraient pas intégralement assurés.

[244] **D'après les témoignages recueillis, les services de navigation aérienne, assurés par des contrôleurs qualifiés ayant subi une formation très poussée, témoignent d'une grande adaptabilité et d'une souplesse assez remarquable. Ces témoignages démontrent aussi, cependant, que même lorsque le service est intégralement assuré, on relève couramment des « incidents » dont bon nombre sont dus à un défaut d'espacement**. NAV CANADA a envisagé deux plans de contingence dans le cadre desquels il y aurait eu une réduction sensible des niveaux de service et où l'on aurait eu recours à des contrôleurs choisis parmi les gestionnaires de l'entreprise ayant cependant toutes les aptitudes professionnelles prévues par la loi. Ces plans ont été abandonnés non seulement parce qu'ils n'étaient guère réalisables pour des raisons économiques, mais parce que l'incertitude accompagnant leur mise en oeuvre aurait introduit dans les services de navigation aérienne des risques opérationnels inacceptables. Le risque augmente au fur et à

likely to significantly reduce the capacity of the system to prevent an immediate and serious risk to the safety of the affected public and create an immediate and serious danger.

[245] The evidence submitted to the Board that such a change might safely be accomplished, particularly that of Mr. McDonald and Mr. Connor was speculative and not based upon a careful assessment of all the relevant circumstances. Mr. McDonald additionally impeached his credibility in the Board's view by failing to recognize that the CARs provisions respecting aeronautical studies are primarily directed at safety. He appeared to the Board not to represent an objective perspective. Mr. McDonald's assurances about the ease and safety of the proposed transfer of the USA lower 48---Alaska airways Vancouver Island to US FAA control, similarly caused concern. While it is apparent that some system, imposing greater separation standards, could allow operations to continue, Mr. McDonald's evidence indicated that both communications and radar would be adversely affected to a significant degree in such circumstances. While the radar and communications gaps could be counteracted to a degree, it is apparent to the Board that concerns about the safety of such a process, given the safety standards of the industry must be more carefully considered. NAV CANADA, when confronted with the possibility of implementing a plan which included the transfer of the Vancouver Island airways, chose not to proceed. Mr. McDonald did not display the caution that the circumstances appear to have required.

[246] There is an additional concern about the proposal transfer of this airspace. While an examination of the legislation and a consideration of the evidence with respect to the provision of air connections and their supporting ANS to rural and remote regions of Northern Canada shows that such services are viewed as essential, no consideration has been given to the situation of Alaska. Approximately 450 flights a day connect Alaska to the continental US. The Board is left to speculate concerning the impact of a decrease in such traffic consequent on reduced levels of services to the more northern, less accessible and more rural areas of Alaska.

[247] In such circumstances the Board is of the view that this proposed component of a service reduction strategy would remove services necessary to prevent an immediate and serious danger to the health and safety of the public.

[248] The diversion of US flights through Canadian airspace to avoid the Cleveland congestion and the SWAP (Severe Weather Avoidance Plan) use of Canadian airspace is open to

mesure que diminuent la planification, la prévisibilité, l'expérience au niveau des procédures et les aptitudes des personnes assumant les fonctions nécessaires. Il semble, à tout prendre, que l'introduction, à grande échelle, de changements importants dans le système de contrôle de la circulation aérienne océanique de l'Atlantique Nord, système prudemment élaboré et en place depuis de nombreuses années, réduirait vraisemblablement et sensiblement les capacités de ce système à prévenir les risques imminents et graves pour la sécurité du public concerné et créerait de ce fait un risque imminent et grave.

[245] Les témoins qui ont affirmé devant le Conseil qu'un tel changement pourrait être accompli en toute sécurité, M. McDonald et M. Connor notamment, se livraient à des conjectures et non pas à une évaluation approfondie de l'ensemble des circonstances pertinentes. M. McDonald a d'ailleurs, aux yeux du Conseil, perdu un peu de sa crédibilité du fait qu'il ne s'était pas aperçu que les dispositions du RAC concernant les études aéronautiques visaient essentiellement la sécurité. Aux yeux du Conseil, il ne semblait pas exprimer un point de vue objectif. Les assurances données par M. McDonald quant à la facilité et la sécurité avec lesquelles les routes aériennes situées au-dessus de l'île de Vancouver et empruntées par les vols assurant la liaison entre les États américains situés au-dessous du 49e parallèle et l'Alaska pourraient être transférées aux contrôleurs de la FAA américaine ont, elles aussi, porté le Conseil à s'interroger à cet égard. S'il est clair qu'il y a bien un système qui, en imposant des normes plus sévères en matière d'espacement, pourrait permettre aux opérations de se poursuivre, M. McDonald a déclaré dans le cadre de son témoignage que dans cette hypothèse les communications et les contrôles radars souffriraient sensiblement. Il serait certes possible de compenser en partie ce hiatus de la couverture radar et des communications, mais le Conseil estime que, compte tenu des normes de sécurité en vigueur dans le secteur de l'aviation, il y a lieu de tenir compte au plus haut point des inquiétudes que cela inspire au niveau de la sécurité. NAV CANADA décida de renoncer à un plan qui prévoyait le transfert des axes aériens situés au-dessus de l'île de Vancouver. M. McDonald n'a pas manifesté la prudence exigée en pareilles circonstances.

[246] L'idée de transférer le contrôle de cet espace aérien soulève une autre inquiétude cependant. Il ressort aussi bien d'un examen des textes législatifs applicables que des preuves concernant les liaisons aériennes avec les zones rurales et éloignées du Nord du Canada, que de tels services sont considérés comme essentiels, mais on ne s'est guère arrêté au cas de l'Alaska. Chaque jour, environ 450 vols assurent la liaison entre l'Alaska et le gros des États américains. Le Conseil ne peut qu'imaginer les effets que la baisse du nombre de ces vols qu'imposerait une réduction des niveaux de service, pourrait avoir sur les zones rurales et éloignées du nord de l'Alaska.

[247] Cela étant, le Conseil estime que cet élément d'une stratégie de réduction des services aurait pour effet de supprimer des services qui sont nécessaires afin de prévenir des risques imminents et graves pour la sécurité et la santé du public.

[248] Le déroutage, à travers l'espace aérien canadien, de vols en provenance ou à destination des États-Unis afin d'éviter la congestion de l'espace aérien de Cleveland et le recours à

objection as well. The primary concern is that while there was speculation from CATCA witnesses that the elimination of such diversions could safely be accomplished by diverting the relevant traffic, there was no solid evidence based upon detailed analysis and planning to this effect. There was no primary and convincing evidence from those involved in the system that this could be so easily accomplished. The safety standards and approaches of the industry do not allow ready conclusions. The evidence did not disclose that the Cleveland diversion and the SWAP diversions that occur were based upon economics. Rather the diversions, whether to avoid the Cleveland congestion or dangerous storms, were for safety reasons. In such circumstances, it appears to the Board, that the withdrawal of services to these flights without a more detailed consideration of the impact of such changes, would involve the withdrawal of services necessary to prevent an immediate and serious danger to the health or safety of the public.

l'espace aérien canadien dans le cadre du plan SWAP (Severe Weather Avoidance Plan) suscitent également des objections. La principale est que même si certains témoins de l'ACCTA ont affirmé qu'en déroutant les vols en question on pourrait éliminer en toute sécurité ces déroutages, aucun d'entre eux n'a pu faire état d'éléments d'appréciation solides fondés sur des analyses détaillées et sur des hypothèses de planification confirmant ce qu'ils avaient dit. N'a été produite devant le Conseil aucune preuve primaire et convaincante émanant de personnes impliquées dans le système et confirmant que cela pourrait se faire aussi aisément. Or, les critères et approches adoptés par le secteur de l'aviation en matière de sécurité écartent les conclusions trop rapides. Les preuves produites n'ont pas permis de démontrer que les déroutages pour éviter Cleveland et les déroutages pour cause de SWAP étaient motivés par des considérations d'ordre économique. Au contraire, les déroutages visant soit à éviter la congestion de l'espace aérien de Cleveland, soit à contourner des orages dangereux, étaient fondés sur des motifs de sécurité. Cela étant, le Conseil estime que l'interruption des services assurés à ces vols, sans examiner au préalable de manière détaillée l'incidence de tels changements, constituerait une interruption de services nécessaires pour prévenir des risques imminents et graves pour la sécurité ou la santé du public.

[249] International overflights must also be addressed. As in the case of the suggested withdrawal of services from North Atlantic oceanic airspace, the withdrawal of these services would cause at least two risks to arise. The first is the risk that accompanies the sudden change to a long-established system and pattern of an interdependent nature, whose continued efficiency and safety is reliant upon the successful interaction of numerous components. Again, while there has been speculative evidence that this might be done, it has not been successfully established that such services may be safely withdrawn. The issue before the Board is whether, if these services are reduced or terminated, services necessary to prevent an immediate and serious danger to the health and safety of the public will have been withdrawn. It appears to the Board that this would be the case.

[249] Il y a également lieu d'évoquer ici les survols internationaux. Comme l'interruption envisagée des services assurés dans l'espace aérien océanique de l'Atlantique Nord, l'interruption des services assurés aux survols internationaux poserait au moins deux risques. Le premier est le risque provenant d'un changement soudain apporté à un système cohérent et interdépendant qui existe depuis longtemps et dont l'efficacité et la sécurité dépendent de l'interaction harmonieuse des nombreux éléments qui le composent. Encore une fois, plusieurs témoins ont affirmé théoriquement que cela était possible mais aucun n'a pu démontrer que ces services pourraient être suspendus en toute sécurité. Il appartient au Conseil de dire si, dans l'hypothèse où ces services seraient réduits ou interrompus, il y aurait interruption de services nécessaires pour prévenir des risques imminents et graves pour la sécurité ou la santé du public. Or, le Conseil estime que ce serait effectivement le cas.

[250] While it would appear that the consequent risk of withdrawing service might be somewhat reduced by ordering that such flights land in Canada and thereafter providing service, that does not address the primary issue before the Board, whether the services in question are necessary. In effect, CATCA Model 3 concedes the issue of the necessity of these services. It indicates that they will be provided but only if the attempted overflight instead lands in Canada. If such a flight lands, it will receive the necessary services. The Board's function is not to impose artificial requirements on overflights to render them eligible for necessary services. The Board must decide if ANS services to overflights are necessary to prevent an immediate and serious danger to the public. In the view of the Board, they are.

[250] Il semble que le risque lié à une interruption du service pourrait être atténué en demandant à ces vols d'atterrir au Canada et en leur assurant à partir de ce moment-là les services de navigation aérienne. Mais cela ne répond pas vraiment à la question essentielle dont le Conseil est saisi, c'est-à-dire à la question de savoir si les services en question sont effectivement des services nécessaires. Le modèle 3 proposé par l'ACCTA reconnaît en fait la nécessité de ces services. D'après ce modèle, les services en question seront assurés à ces vols, mais seulement si ces vols, qui ne devaient faire que survoler le territoire canadien, effectuent une escale au Canada. Un tel vol bénéficiera donc des services nécessaires s'il fait escale. Il n'appartient pas au Conseil d'imposer des conditions artificielles aux survols afin de leur donner accès aux services nécessaires. Ce qu'il appartient au Conseil de décider c'est si les services de navigation aérienne aux survols sont nécessaires pour prévenir des risques imminents et graves pour la sécurité ou la santé du public. Or, d'après le Conseil, c'est bien le cas.

[251] This leaves for consideration domestic flights, outside of the emergency services and those to northern and remote areas which must be continued under CANSCA. Services necessarily

[251] Il reste à examiner la question des vols intérieurs autres que les vols d'urgence et les vols assurant la liaison avec les régions nordiques ou éloignées, puisque ces vols doivent être

related to the international overflights identified must continue to be provided. Additionally, those services necessary in the interests of the health of Canadians or others must be continued. It is not appropriate to deny those Canadians reliant upon modern air services for access to health care the necessary ANS services support to allow those necessary health care services to be maintained. The evolution of health services over the past 25-year period has irrevocably and irreversibly changed the former reality. Hence commercial services sufficient to ensure the effective availability of health care products, services and personnel and the transfer of patients must be maintained. It is evident that some of these services are available through provincial air ambulance services. MEDEVAC services may also be relied upon. However, the evidence, carefully assessed, shows that without continuing commercial air services, significant gaps will be present which will result in a denial of the services necessary to prevent an immediate and serious danger to numerous individuals.

[252] At the same time, it is clear that some reduction in services can be made between major Canadian cities. Necessary health care products can be shipped on those aircraft left to fly. With flow control and the allocation of ANS services to a reduced number of aircraft, the aircraft that are not provided service will be left on the ground where they will create an economic problem, but not an immediate and serious risk to the health and safety of the public.

[253] It is also clear that air traffic control services in support of training may be withdrawn. This was conceded by the employer. This should include both training conducted by the employer and local flying training. While such services are necessary in the longer term, their withdrawal will not result in an immediate danger. The same observation applies in respect of services to all local traffic, except of course for traffic identified as MEDEVAC or otherwise necessary under CANSCA. On the evidence it is hard to conceive of a service to local traffic, other than CANSCA traffic, which would be necessary to prevent immediate and serious danger to the health or safety of the public.

[254] In effect, service would continue to be required to international traffic, including its domestic component, under CANSCA and to that proportion of domestic commercial IFR traffic necessary to prevent an immediate and serious injury to public health and safety. VFR traffic in IFR areas would also have to be provided service. The level of service to be provided should ensure that reasonable levels of service are available in all locations that are infrequently serviced. Hence IFR aircraft and VFR aircraft, where necessary, should be provided services to allow commercial aircraft to service locations with less frequent service. However, at most major Canadian airports, considering the statistics on movements, significant reductions in commercial air schedules should be possible without reducing the level of services below that required to prevent an

maintenus en toute hypothèse aux termes mêmes de la LCSNAC. Les services nécessairement reliés à des survols internationaux doivent être maintenus. En outre, les services nécessaires à la santé des Canadiens et d'autres doivent également être maintenus. On ne peut pas refuser aux Canadiens, dont l'accès aux soins de santé dépend des transports aériens modernes, les services de navigation aérienne nécessaires au maintien de ces indispensables services de santé. L'évolution des services de santé au cours des 25 dernières années a transformé à tout jamais l'ancienne réalité. C'est pourquoi les vols commerciaux permettant d'assurer la disponibilité effective des produits, services et personnels de santé, ainsi que le déplacement des patients, doivent être maintenus. Bien sûr, certains de ces services peuvent être assurés par les services provinciaux d'ambulance aérienne. On peut également faire appel à des services d'évacuation médicale. Un examen attentif de la preuve démontre cependant que l'interruption des transports aériens commerciaux entraînerait dans ces services un sérieux hiatus, d'où une perte des services nécessaires pour prévenir des risques imminents et graves pour la sécurité et la santé du public.

[252] Cela dit, il est clair que l'on pourrait dans une certaine mesure réduire les services assurés aux liaisons entre les principales villes du Canada. Les produits sanitaires indispensables pourraient effectivement être transportés à bord des vols qui seraient maintenus. Les aéronefs qui ne bénéficieraient pas des services de navigation aérienne, en raison des mesures de contrôle du débit de la circulation aérienne et de l'affectation des services de navigation aérienne à un nombre réduit d'appareils, resteraient au sol et créeraient, certes, un problème d'ordre économique mais n'entraîneraient aucun risque imminent et grave pour la sécurité et la santé du public.

[253] Il est également évident que l'on pourrait suspendre les services de la circulation aérienne pour les vols d'entraînement. L'employeur l'a d'ailleurs reconnu. Cela s'appliquerait aussi bien aux vols d'entraînement organisés par l'employeur qu'aux vols d'appareils locaux. Si, à longue échéance, ces services sont nécessaires, leur suspension ne créerait aucun risque imminent. Cela est également vrai des services assurés à la circulation aérienne locale, à l'exception bien sûr des vols désignés vols d'évacuation médicale ou aux autres vols considérés comme nécessaires aux termes de la LCSNAC. D'après les preuves et témoignages recueillis, on imagine mal quels pourraient être, au niveau local, les vols, autres que les vols prévus aux termes de la LCSNAC, qui seraient indispensables pour prévenir des risques imminents et graves pour la sécurité ou la santé du public.

[254] En fait, aux termes de la LCSNAC, le service continuerait à devoir être assuré à la circulation aérienne internationale, y compris ses prolongements intérieurs, ainsi qu'à cette partie des liaisons commerciales intérieures assurées par des vols IFR, dans la mesure où cela est nécessaire pour prévenir des risques imminents et graves pour la sécurité ou la santé du public. Le service continuerait également à être assuré aux vols VFR traversant des zones IFR. Le niveau de service prévu en pareil cas devrait permettre d'assurer un niveau raisonnable de service dans tous les lieux peu souvent desservis. Ainsi, les vols IFR et les vols VFR le cas échéant devraient se voir assurer un niveau de service permettant aux vols commerciaux d'assurer la desserte de localités desservies peu fréquemment. Cela dit, dans la plupart des grands aéroports

immediate and serious danger to the health or safety of the public.

[255] It may be that such a reduction might, for economic reasons, lead certain major commercial carriers to withdraw service. Such a withdrawal, however, is not an immediate reduction because it results from a secondary and subsequent wilful action on the part of the affected carriers. Such a secondary withdrawal for economic reasons does not result directly from the actions of either the ANS employer or bargaining agent. Considering the Board's restricted mandate to consider the necessity of preventing an immediate and serious danger to health or safety only, it is the Board's view that Parliament has chosen in such circumstances to reserve appropriate action to itself.

[256] The above indication of what services are necessary to prevent an immediate and serious danger to the health and safety of the public obviously leaves certain questions unanswered and certain issues unaddressed. In addition, it has become evident that no reduction in services, even one undertaken in exercising the right to strike, should be conducted without a full risk assessment. Presumably, the Minister of Transport should also be notified and a full aeronautical study as contemplated by CARs, conducted separately or simultaneously. As indicated above, the level of cooperation between the employer and CATCA has not yet allowed a flexible and constructive mutual exploration of a possible agreement with respect to compliance with section 87.4(1) of the *Code*.

[257] On a previous occasion, the Board remarked as follows:

"[23] The essential point that must be considered here is that in collective bargaining, the parties are under the obligation to effectively communicate with each other to an extent that informed and rational discussion of the issues may occur, in order to meet their obligations under section 50 of the *Code*. Collective bargaining requires discussion and discussion requires complete and correct information. Where the relevant information is in the control of one party, it should be forthrightly provided to the other. Generally, throughout the industrial sectors covered by the *Code*, it is the position that data relevant to central collective bargaining issues such as salary is readily and freely provided to the bargaining agent. That was not done in the present instance. It is apparent that if no other legislative or policy reason exists to exclude the failure to provide such information, the employer may have violated the *Code*.

(pages 11–12; *Atomic Energy of Canada Limited* (2001), as yet unreported CIRB decision no. 110)"

[258] While this passage was there being applied particularly to a collective bargaining context, the principles contained

canadiens, les statistiques concernant les mouvements indiquent qu'il serait possible de procéder à une réduction sensible du nombre de vols commerciaux sans pour cela ramener le niveau de service au-dessous du seuil permettant de prévenir les risques imminents et graves pour la sécurité ou la santé du public.

[255] Il se peut qu'une telle réduction porte certains des principaux transporteurs aériens à suspendre leurs opérations pour des motifs d'ordre économique. Une telle suspension ne constituerait pas, cependant, une réduction immédiate, étant donné qu'elle résulterait d'une décision accessoire et délibérée de la part des transporteurs concernés. Une suspension accessoire, pour des motifs d'ordre économique, n'est pas une conséquence directe de mesures prises ni par la société de SNA ni par l'agent négociateur. Ayant pour unique mission de se prononcer sur la nécessité de prévenir les risques imminents et graves pour la sécurité ou la santé du public, le Conseil estime qu'en de telles circonstances le législateur a choisi de se réserver la prise des mesures qui s'imposent.

[256] Les observations exposées ci-dessus au sujet des services nécessaires pour prévenir des risques imminents et graves pour la sécurité et la santé du public ne répondent pas à toutes les questions et ne résolvent pas tous les problèmes posés. On a en outre pu se convaincre qu'aucune réduction de service, même lors de l'exercice du droit de grève, doit avoir lieu sans qu'on étudie au préalable tous les risques que cela peut poser. Sans doute conviendrait-il aussi d'en aviser le ministre des Transports qui demandera alors que soit menée, séparément ou simultanément, l'étude aéronautique prévue au RAC. Ainsi que nous avons pu le voir plus haut, le niveau de coopération entre l'employeur et l'ACCTA ne permet pas encore aux parties de rechercher ensemble, de manière libre et constructive, les bases d'un accord quant à l'application du paragraphe 87.4(1) du *Code*.

[257] Dans une affaire précédente, le Conseil s'est exprimé en ces termes :

« [23] En l'espèce, il importe essentiellement de tenir compte du principe voulant que, dans le cadre de la négociation collective, les parties sont tenues de communiquer entre elles afin de pouvoir discuter des questions de manière rationnelle et éclairée et de s'acquitter des obligations qui leur incombent aux termes de l'article 50 du *Code*. Pour parvenir à une convention collective, les parties doivent nécessairement discuter entre elles, et, à cette fin, elles doivent disposer de renseignements complets et exacts. La partie qui a en sa possession des renseignements pertinents doit s'empresser de les communiquer à l'autre. En général, dans l'ensemble des secteurs industriels assujettis au *Code*, il est de mise de fournir promptement et volontairement à l'agent négociateur les données relatives aux principaux sujets de discussion dans le cadre de la négociation collective comme les salaires. Ce n'est pas ce qui s'est produit en l'espèce. Il est manifeste qu'en l'absence de tout autre motif d'ordre législatif ou stratégique pour justifier le refus de fournir les renseignements demandés, le Conseil pourrait conclure que l'employeur a contrevenu aux dispositions du *Code*.

(pages 11-12; *Atomic Energy of Canada Limited* (2001), décision du CCRI nº 110, non encore rapportée) »

[258] Si dans cette autre affaire, ce raisonnement s'appliquait à des négociations collectives, les principes sur lesquels il

therein are equally applicable to section 87.4 and to the present instance. Unfortunately, the present situation has been complicated by the failure of the employer and the bargaining agent to cooperate to exchange the required information in a prompt and timely way and to enter into a timely and effective dialogue.

[259] The Board is now requesting, therefore, that the parties enter into such a dialogue with a view to arriving at an appropriate agreement with respect to compliance with subsection (1) in accordance with the considerations set out above. Such an agreement should contemplate that regulatory requirements will be duly met, including those under CARs.

[260] Failing agreement, pursuant to section 87.4(6), the Board will impose such further measures as it deems appropriate for carrying out the requirements of the section. The Board reserves the necessary jurisdiction. If the parties require clarification of an aspect of this decision, an appropriate request should be directed to the Board.

(pages 119–129; emphasis added)

[22] As may be noted from the above lengthy quotation, the Board was of the tentative view that certain reductions in the ANS services provided by air traffic controllers within the CATCA bargaining unit appeared to be possible, on the evidence then before it, without any immediate and serious danger to the safety or health of the public. Particularly, it was noted that certain training activities could be abandoned during a strike, local traffic could be eliminated, and that with flow control procedures it appeared possible to undertake a general reduction in service. The reductions, it was observed, must be carefully structured. They would be subject to the requirement to continue all CANSCA services and all services required for health or medical reasons. Because of the reliance upon the effectiveness of NAV CANADA's services by air traffic control services external to Canada and beyond the control of the Board, the services necessary to support navigation in adjoining oceanic and United States airspace, including overflights, must be continued. While the Board tentatively outlined in general and conceptual terms the service areas that could be considered for withdrawal but did not more precisely specify them, it will consider here what additional precision is possible in view of the conclusions of the aeronautical study.

[23] The Board noted that a reduction in service should be subject to a full risk assessment because this is and has been the industry standard, and that presumably such a study should be done at the same time, although

repose s'appliquent également à l'article 87.4 et aux circonstances de la présente affaire. Malheureusement, en l'espèce, la situation se complique du fait que l'employeur et l'agent négociateur ne sont pas parvenus à s'entendre au point de pouvoir s'échanger en temps utile les renseignements nécessaires et engager un dialogue opportun et fructueux.

[259] Le Conseil demande donc maintenant aux parties d'entamer ce dialogue afin de parvenir à l'indispensable accord concernant l'application du paragraphe (1) compte tenu des considérations ci-dessus exposées. Un tel accord devrait prévoir le respect de toutes les exigences réglementaires, y compris de celles définies dans le RAC.

[260] Faute d'accord, et conformément au paragraphe 87.4(6), le Conseil prescrira les mesures qu'il juge utiles au regard des exigences de cette disposition. Le Conseil reste saisi de l'affaire. Si les parties souhaitent obtenir des éclaircissements sur tel ou tel aspect de cette décision, une demande pourra être adressée en ce sens au Conseil.

(pages 119-129; c'est nous qui soulignons)

[22] Comme on peut le constater à la lecture du long passage reproduit ci-dessus, le Conseil estimait, à première vue, compte tenu de la preuve dont il disposait à ce moment-là, qu'il était possible d'interrompre une partie des services fournis par les contrôleurs aériens de l'unité de négociation de l'ACCTA, sans encourir de risque imminent et grave pour la sécurité ou la santé du public. Il fait notamment observer que certaines activités de formation pourraient être interrompues en cas de grève, que la circulation locale pourrait être éliminée et que la mise en place de mesures de régulation du débit de la circulation aérienne autoriserait une réduction générale des services. Il ajoute toutefois que les paramètres des réductions de service doivent être établis avec soin et que tous les services prévus par la LCSNAC, ainsi que les services requis pour des raisons médicales doivent être maintenus. Puisque les services de contrôle de la circulation aérienne à l'extérieur du Canada, qui ne sont aucunement du ressort du Conseil, misent sur l'efficacité des services de NAV CANADA, les services nécessaires à la navigation dans l'espace aérien océanique adjacent et dans l'espace américain, y compris les survols, doivent être maintenus. Même si le Conseil a répertorié de façon générale et théorique, les services qui, à première vue, pourraient être interrompus, il déterminera, en l'espèce, quelles précisions supplémentaires il est possible d'apporter au vu des conclusions de l'étude aéronautique.

[23] Le Conseil a indiqué que l'interruption de services devait faire l'objet d'une évaluation complète des risques parce que c'est ainsi qu'on procède dans le secteur de l'aéronautique et qu'une telle évaluation

not necessarily as a part of, an aeronautical study under CARs. As described above, and for the reasons and upon the considerations set out in Appendix "A" (*Nav Canada (LD 728)*, *supra*), it was decided that the Board should allow the aeronautical study to be conducted by NAV CANADA to proceed and then consider the extent to which it satisfied the need for a risk assessment identified by the Board. It is therefore of importance to direct attention to the conclusions of the aeronautical study.

[24] It is first of importance to recall in this connection that subsequent to *Nav Canada (168)*, *supra*, and based upon the general observations of the Board previously mentioned, the CATCA and NAV CANADA entered into a dialogue directed at developing a more particularized proposal with respect to the withdrawal of services. The most important purpose of the move to particularize the withdrawal of service proposed was to allow the proposed risk assessment/ aeronautical study to be structured and focussed. Eventually, on May 23, 2002, although largely without NAV CANADA's input, the CATCA provided a proposal that largely formed the basis of the model which was considered by the aeronautical study. The actual model which was considered is set out in Appendix "A" to the Aeronautical Study of March 31, 2003, it is Appendix "B" to these reasons for decision. It should be noted in respect of the CATCA model that CATCA has regularly and consistently taken the position that the model it proposes is not to be viewed as "set in stone" but should be considered a proposal only, and to be considered for modification should any aspect of it appear likely to create an immediate and serious danger to health or safety.

[25] The aeronautical study which was conducted despite this, focussed upon a model structured around the CATCA proposals. As noted, the conduct of the aeronautical study was led by NAV CANADA. The project leader of the study was Jacques Chamberland, Director Operations Resourcing, Air Traffic Services of NAV CANADA. The project manager was Don Henderson, Manager Aeronautical Studies and Service Design of NAV CANADA. The study team members were other NAV CANADA managers and senior employees, most of whom were not members of the CATCA bargaining unit. The two panels of experts convened to identify and evaluate the specific risks associated with the proposed withdrawal of services were also generally made up of non-bargaining unit NAV CANADA personnel or were interested parties

devrait probablement être réalisée parallèlement à une étude aéronautique en vertu du RAC, mais pas nécessairement dans le cadre de cette étude. Comme il est indiqué ci-dessus, ainsi que pour les motifs et les considérations indiqués à l'annexe « A » (*Nav Canada (LD 728)*, précitée), le Conseil a décidé d'autoriser l'étude aéronautique dirigée par NAV CANADA et de déterminer par la suite si cela satisfaisait à la nécessité de procéder à l'évaluation du risque jugée indiquée par le Conseil. Il convient donc de porter une attention particulière aux conclusions de l'étude aéronautique.

[24] Rappelons en premier lieu que, à la suite de *Nav Canada (168)*, précitée, et des observations générales du Conseil mentionnées précédemment, l'ACCTA et NAV CANADA ont entamé des discussions dans le but de présenter une proposition d'interruption des services plus détaillée. L'objectif visé en premier lieu était d'établir les paramètres et l'objet de l'évaluation du risque ou de l'étude aéronautique proposée. Finalement, le 23 mai 2002, l'ACCTA a présenté au Conseil une proposition, dont les principaux aspects ont été incorporés dans le modèle examiné dans le cadre de l'étude, mais qui, à toutes fins utiles, avait été élaborée sans l'apport de NAV CANADA. Le modèle qui a été examiné dans les faits est décrit à l'annexe « A » de l'étude aéronautique du 31 mars 2003 et reproduit à l'annexe « B » des présents motifs de décision. Précisons que l'ACCTA a maintes et maintes fois indiqué que le modèle qu'elle proposait n'était pas immuable, mais qu'il devait être considéré comme une simple proposition susceptible de faire l'objet de modifications si l'un ou l'autre de ses aspects posait des risques imminents et graves possibles pour la sécurité ou la santé.

[25] L'étude aéronautique qui a néanmoins été effectuée portait sur un modèle qui reprenait les grandes lignes des propositions de l'ACCTA. Comme il a été indiqué plus tôt, cette étude était dirigée par NAV CANADA. Le chef de projet était Jacques Chamberland, directeur des opérations et des ressources, Services de la circulation aérienne, à NAV CANADA. Le directeur de projet était Don Henderson, directeur des études aéronautiques et de la conception de services à NAV CANADA. Le groupe d'étude était composé d'autres gestionnaires et cadres supérieurs de NAV CANADA, qui, pour la plupart, n'étaient pas membres de l'unité de négociation de l'ACCTA. Les deux groupes de spécialistes chargés de répertorier et d'évaluer les risques particuliers associés à l'interruption des services proposée étaient eux aussi

from outside. They were an Industry Expert Panel of NAV CANADA customer and stakeholder groups including NAV CANADA managers and employees with diverse backgrounds in aeronautical studies, safety management flight planning and air traffic control and a Safety Management Expert Panel composed of NAV CANADA Air Traffic Services managers with considerable experience. The Safety Management Expert Panel included general managers of Area Control Centres, managers of Airport Control Towers, and managers involved with the development of operational procedures, functional audits of air traffic service units and other aeronautical studies.

[26] The Industry Expert Panel Report identifies changes to risk that would result from the proposed services withdrawal. The Safety Management Expert Panel Report reviews specific risk issues referred to it by the Industry Expert Panel. It identified hazards and risks and carried out risk analyses. The aeronautical study therefore contains reports both by the Industry Expert Panel and the Safety Management Expert Panel which provide the basis of the study itself.

[27] The aeronautical study summarized the CATCA proposal, which it identifies as the "Proposal Under Review." The aeronautical study notes:

> 2.2 ... From a review of the relevant documents, the proposal being studied can be described as follows:
>
> • air traffic control services to flights to, from or between airports located in what was known as the "sparsely settled area" of Canada would continue to be provided;
>
> • air traffic control services to international over-flights would continue to be provided;
>
> • air traffic control services to dedicated cargo flights would continue to be provided;
>
> • air traffic control services to "CANSCA flights" would continue to be provided;
>
> • vehicle control service and ground control service to eligible flights would continue to be provided;
>
> • air traffic control services to charter operators would not be provided;

généralement composés de membres du personnel de NAV CANADA non syndiqués ou de parties intéressées de l'extérieur. Il y avait un groupe de spécialistes du secteur composé de clients et d'intervenants de NAV CANADA, y compris des gestionnaires et des employés de NAV CANADA ayant des antécédents en études aéronautiques, en gestion de la sécurité, en préparation de plans de vol ou encore en contrôle de la circulation aérienne, ainsi qu'un groupe de spécialistes de la gestion de la sécurité composé de gestionnaires chevronnés des Services de la circulation aérienne. Ce groupe comprenait des directeurs généraux des centres de contrôle régionaux, des gestionnaires de tour de contrôle d'aéroport et des gestionnaires chargés de l'élaboration des procédures opérationnelles, des vérifications fonctionnelles des unités de service de la circulation aérienne et d'autres études aéronautiques.

[26] Le rapport du groupe de spécialistes du secteur répertorie les changements que l'interruption des services proposée entraînerait au chapitre des risques. Celui du groupe de spécialistes de la gestion de la sécurité répertorie et analyse les risques particuliers relevés par le premier groupe. L'étude aéronautique contient donc les rapports du groupe de spécialistes du secteur et du groupe de spécialistes de la gestion de la sécurité, qui servent de point de départ à l'étude à proprement parler.

[27] L'étude aéronautique présente les grandes lignes de la proposition de l'ACCTA, appelée la « proposition à l'étude » :

> 2.2 ... Après un examen des documents pertinents, la proposition à l'étude peut être décrite comme suit :
>
> • les services de contrôle de la circulation aérienne continueraient d'être fournis aux vols à destination et en provenance ou reliant des aéroports situés dans les régions dites « inhospitalières » du Canada;
>
> • les services de contrôle de la circulation aérienne continueraient d'être fournis aux survols internationaux;
>
> • les services de contrôle de la circulation aérienne continueraient d'être fournis aux vols spéciaux de transport du fret;
>
> • les services de contrôle de la circulation aérienne continueraient d'être fournis aux « vols prévus par la LCSNAC »;
>
> • le service de contrôle de véhicules et le service de contrôle au sol seraient maintenus;
>
> • les services de contrôle de la circulation aérienne ne seraient pas fournis aux exploitants de services de frètement;

• air traffic control services to business aircraft and general aviation would not be provided;

• air traffic control services to flight training and local flying would not be provided;

• training to licensed air traffic controllers would not be provided and certain project work would cease;

• the services of "non-operational" air traffic controllers would not be provided;

• air traffic control services to domestic, trans-border and international scheduled flights would not be provided between 0600 and 0000, local airport time, if the flight is between airport pairs less than 300 kilometres apart;

• air traffic control services would be provided to only one domestic, trans-border and international scheduled flight every 6 hours between 0600 and 0000, local airport time, if the flight is between airport pairs that are 300 and 550 kilometres apart;

• air traffic control services would be provided to only one domestic, trans-border and international scheduled flight every 4 hours between 0600 and 0000, local airport time, if the flight is between airport pairs more than 550 kilometres apart; and

• air traffic control services to domestic, trans-border and international scheduled flights would continue to be provided between 0000 and 0600, local airport time.

[*sic*]
(pages 6–7)

[28] The task upon which the aeronautical study team concentrated was to develop a profile of the hazards and risks of implementing the proposed withdrawal of services. The focus of the study was to be the safety impacts of the withdrawal of services identified. Although economic impacts are generally a part of aeronautical studies, the CATCA strongly objected to this focus, given the actual wording of the section 87.4 of the *Code* and its focus upon health or safety. Those at NAV CANADA who developed the study, therefore, considered economic impacts for the purposes of the analyses conducted only where they were expected to influence user conduct or operational decision making.

[29] The Canadian Standards Association standard (CAN/CSA-Q850-97) *Risk Management: Guideline for Decision-Makers* provided the standard for the study process which was undertaken. In accordance with its requirements, the study was to follow a defined series of steps, initiation, preliminary, analysis, risk

• les services de contrôle de la circulation aérienne ne seraient pas fournis aux aéronefs commerciaux et au secteur de l'aéronautique en général;

• les services de contrôle de la circulation aérienne ne seraient pas fournis pour l'entraînement en vol et les vols locaux;

• la formation des contrôleurs aériens autorisés et certains projets seraient interrompus;

• les services des contrôleurs aériens « non opérationnels » seraient interrompus;

• les services de contrôle de la circulation aérienne ne seraient pas fournis aux vols intérieurs, transfrontaliers et internationaux réguliers entre 6 h et 24 h, heure locale de l'aéroport, si le vol relie des aéroports situés à moins de 300 kilomètres de distance;

• les services de contrôle de la circulation aérienne ne seraient fournis qu'à un seul vol intérieur, transfrontalier et international régulier tous les six (6) heures, entre 6 h et 24 h, heure locale de l'aéroport, si le vol relie des aéroports situés à 300 et 550 kilomètres de distance;

• les services de contrôle de la circulation aérienne ne seraient fournis qu'à un seul vol intérieur, transfrontalier et international régulier toutes les quatre (4) heures, entre 6 h et 24 h, heure locale de l'aéroport, si le vol relie des aéroports situés à plus de 550 kilomètres de distance;

• les services de contrôle de la circulation aérienne continueraient d'être fournis aux vols intérieurs, transfrontaliers et internationaux réguliers entre 24 h et 6 h, heure locale de l'aéroport.

(pages 6-7; traduction)

[28] L'équipe de l'étude aéronautique avait pour mandat d'élaborer un profil des risques découlant de la mise en oeuvre de la proposition d'interruption de services. L'étude devait porter sur les conséquences, en matière de sécurité, de l'interruption des services indiqués. Bien qu'il soit d'usage de procéder à une analyse des impacts économiques dans le cadre des études aéronautiques, l'ACCTA s'y est vivement opposée en raison du libellé de l'article 87.4 du *Code*, qui traite essentiellement de santé et de sécurité. Les concepteurs de l'étude à NAV CANADA ont donc tenu compte des impacts économiques, aux fins des analyses, dans la mesure seulement où ils étaient susceptibles d'avoir une incidence sur la conduite des utilisateurs ou la prise des décisions opérationnelles.

[29] Les modalités de l'étude ont été définies à l'aide de la norme de l'Association canadienne de normalisation (CAN/CSA-Q850-97) intitulée *Gestion du risque : Lignes directrices à l'intention des décideurs*. On y décrit les diverses étapes requises pour mener à bien une étude, soit l'initiation, l'analyse préliminaire,

estimation, risk evaluation, risk control and action/monitoring. The aeronautical study indicates:

> The CAN/CSA-Q850-97 Risk Management standard requires the following steps:
>
> • **INITIATION**
> Define problem or opportunity and associated risk issues
>
> Identify risk management team
> Assign responsibility, authority and resources
> Identify potential stakeholders and begin to develop consultation process
>
> • **PRELIMINARY ANALYSIS**
> Define scope of the decision(s)
> Identify hazards
> Begin stakeholder analysis
> Start the risk information library
>
> • **RISK ESTIMATION**
> Define methodology for estimating frequency and consequences
> Estimate frequency of risk scenarios
> Estimate consequences of risk scenarios
> Refine stakeholder analysis through dialogue
>
> • **RISK EVALUATION**
> Estimate and integrate benefits and costs
> Assess stakeholder acceptance of risk
>
> • **RISK CONTROL**
> Identify feasible risk control options
> Evaluate risk control options in terms of effectiveness, costs and risks
> Assess stakeholder acceptance of proposed action(s)
>
> Evaluate options for dealing with residual risk
> Assess stakeholder acceptance of residual risk
>
> • **ACTION/MONITORING**
> Develop an implementation plan
> Implement chosen control, financing and communication strategies
> Evaluate effectiveness of risk management decision process
>
> Establish a monitoring process, sunset, terminate as applicable
>
> (page 10)

[30] The aeronautical study closely followed the CATCA Proposal for Service Withdrawal in the Event of a Strike and Interpretations as set out in its Appendix "A." The study concluded that a strike as therein proposed would have significant destabilizing impacts on the ANS safety system, and leave aspects of the system as well as those utilizing and relying upon it

l'estimation des risques, l'évaluation des risques, le contrôle des risques et la suite à donner. À ce propos, un passage de l'étude aéronautique est reproduit ci-après :

> Selon la norme CAN/CSA-Q850-97 sur la gestion du risque, les étapes d'une étude sont les suivantes :
>
> • **INITIATION**
> Déterminer les problèmes ou circonstances et les risques connexes
> Constituer une équipe de gestion des risques
> Attribuer les responsabilités, les pouvoirs et les ressources
> Dresser la liste des intervenants possibles et commencer à définir le processus de consultation
>
> • **ANALYSE PRÉLIMINAIRE**
> Déterminer la portée des décisions
> Répertorier les risques
> Entreprendre l'analyse avec le concours des intervenants
> Commencer à rassembler une bibliothèque de renseignements sur les risques
>
> • **ESTIMATION DES RISQUES**
> Déterminer la méthode d'estimation de la probabilité et des conséquences
> Estimer la probabilité des scénarios envisagés
> Estimer les conséquences des scénarios envisagés
> Consulter les intervenants pour parfaire l'analyse
>
> • **ÉVALUATION DES RISQUES**
> Estimer et intégrer les avantages et les coûts
> Déterminer si les risques sont jugés acceptables par les intervenants
>
> • **CONTRÔLE DES RISQUES**
> Préciser les options possibles de contrôle des risques
> Évaluer l'efficacité, les coûts et l'impact des options de contrôle des risques
> Déterminer si les intervenants acceptent la ou les mesures proposées
> Évaluer les options pour composer avec les risques résiduels
> Déterminer si les intervenants acceptent les risques résiduels
>
> • **SUITE À DONNER**
> Élaborer un plan de mise en oeuvre
> Mettre en oeuvre les stratégies de contrôle, de financement et de communication retenues
> Évaluer l'efficacité du processus décisionnel en matière de gestion des risques
> Établir un processus de suivi, temporisation, extinction, au besoin
>
> (page 10; traduction)

[30] Le rapport de l'étude aéronautique reprend point par point la proposition d'interruption des services en cas de grève de l'ACCTA reproduite à l'annexe « A » du document. Il y est indiqué que la proposition d'interruption des services déstabiliserait à maints égards le système de sécurité du SNA et exposerait certains aspects de ce système et ceux qui l'utilisent et

with a broad range of uncertainty. The study concluded that the introduction of uncertainty into the system would lead to a lack of predictability in the safety system that would introduce significant safety risks which could not be effectively mitigated. The study concluded that its customer and stakeholder interviews, letters, emails and other communications, all indicated that the risks were unacceptable to the industry and public. It's final concluding sentence indicated: "[w]ith only a partial safety system in place, there is no certainty that safety can be maintained."

[31] However this does not conclude the matter before the Board. As the Board has indicated, the aeronautical study must be considered in the context of all the evidence before it. To assess the aeronautical study's conclusions in light of *Nav Canada (168)*, *supra*, it is necessary to examine carefully the areas of risk that were identified by the study as being of concern. The details of the concerns are set out in the Industry Expert Panel Report, in the Safety Management Expert Panel Report and in the "As it was Heard" report of the interviews that were conducted.

1. Overview of Concerns Identified

[32] The executive summary of the Aeronautical Study provides a useful overview of the risks identified. It notes:

> This aeronautical study concludes that the proposed withdrawal of air traffic control services results in an unacceptable increase in safety risk due in part to:
>
> • the withdrawal of a considerable portion of scheduled air carrier operations with known and unknown impacts on the travel of medical patients and supplies and increased risk to the travelling public using alternative, less safe modes of transport;
>
> • increased uncertainty and risk to the safety management practices of aviation organizations;
>
> • considerable negative Human Factors effects for pilots, controllers and air traffic services managers, both short term and long term;
>
> • retrograde practices within the aviation flying community;
>
> • the loss of numerous important government services that depend on aviation, notwithstanding the provisions in CANSCA. These range from rabies bait programs, to essential community and family services, to fire fighting preparedness and response;

s'y fient à beaucoup trop d'incertitude. On ajoute que l'introduction de cet élément d'incertitude éroderait la prévisibilité du système de sécurité et créerait des risques considérables pour la sécurité qu'il serait impossible d'atténuer par des mesures efficaces. Les entrevues avec la clientèle et les intervenants, ainsi que leurs lettres, courriels et autres communications indiquaient tous sans exception que les risques étaient inacceptables pour le secteur et pour le public. Le rapport se termine comme suit : « [u]n système de sécurité partiel n'offrirait aucune garantie en matière de sécurité » (traduction).

[31] Cela ne met pas pour autant un terme à la présente affaire. Comme il a été indiqué précédemment, il faut situer l'étude aéronautique dans le contexte de tous les éléments de preuve dont dispose le Conseil. Pour en apprécier les conclusions dans l'optique de *Nav Canada (168)*, précitée, il faut examiner attentivement les sphères de risque recensées dans le cadre de l'étude et décrites dans le rapport du groupe de spécialistes du secteur, le rapport du groupe de spécialistes de la gestion de la sécurité et dans le compte rendu des entrevues (rapport intitulé « As it was Heard »).

1. Survol des sphères de risque recensées

[32] Le résumé à l'intention de la direction de l'étude aéronautique donne un aperçu utile des sphères de risque répertoriées. On peut y lire ceci :

> La présente étude conclut que l'interruption proposée des services de contrôle de la circulation aérienne entraîne une augmentation inacceptable des risques pour la sécurité, en raison notamment :
>
> • de l'interruption proposée d'une grande partie des activités régulières des transporteurs aériens et de ses effets connus et inconnus sur le transport des malades et des fournitures médicales ainsi que du risque accru pour les voyageurs utilisant des moyens de transport de rechange moins sûrs;
>
> • de l'incertitude et des risques accrus pour ce qui touche les pratiques de gestion de la sécurité des transporteurs aériens;
>
> • des effets négatifs considérables, du point de vue humain, sur les pilotes, les contrôleurs et les gestionnaires des services de contrôle de la circulation aérienne, à court et à long terme;
>
> • des pratiques rétrogrades dans le milieu de l'aviation;
>
> • de l'interruption de services gouvernementaux importants qui sont tributaires des services de transport aérien, indépendamment des dispositions de la LCSNAC. Cela va des programmes de lutte contre la rage à la préparation et l'intervention en cas d'incendie en passant par les services essentiels aux collectivités et aux familles;

• the loss of much of the capability to support inspection and preventative maintenance of utilities and pipelines;

• degradation of response times to all types of emergencies that depend to any degree on air support; and

• considerable uncertainty for anyone trying to plan or make decisions about flight operations, shipping of time-sensitive materials, responding to emergencies or the protection of national security and the environment.

It is clear following deliberations by two panels of aviation experts, and the study teams' analyses, that if a strike were to occur it would have significant destabilizing impacts on the safety system that has been built up over time. Effective mitigation for controlling all risks associated with operating the air navigation service during a strike could not be identified. Additionally, in the case of a number of hazards and risks impacting the aviation community or the public, practical mitigation measures may not exist

(pages 4–5)

• de la perte d'une bonne partie de la capacité d'inspection et d'entretien préventif des services publics et des pipelines;

• de la dégradation des délais d'intervention dans toutes les situations urgentes qui sont tributaires, à des degrés divers, des services de transport aérien;

• de l'incertitude considérable dans laquelle seraient laissés tous ceux qui essaient de planifier des opérations de vol, l'expédition de marchandises exigeant un transport rapide, des services d'intervention d'urgence ou la protection de la sécurité nationale et de l'environnement, ou de prendre des décisions à cet égard.

Il ressort sans contredit des discussions des deux groupes de spécialistes du transport aérien et des analyses du groupe d'étude qu'une grève déstabiliserait considérablement le système de sécurité qui a été édifié au fil des années. Aucune mesure efficace d'atténuation n'a pu être identifiée pour contenir tous les risques associés à l'exploitation du service de navigation aérienne. Au surplus, dans le cas de certains risques ayant un impact sur le secteur de l'aéronautique ou le public, il pourrait ne pas exister de mesure d'atténuation concrète.

(pages 4-5; traduction)

2. Detailed Concerns

[33] In order to further consider these issues carefully it is useful to also consider the detail of the conclusions of the Industry Expert Panel Report, which is Appendix "E" to the Aeronautical Study. That study identified areas of increased safety risk from the withdrawal of services identified in Appendix "A," which served as the focus of discussion. The report noted:

The keys areas of increased safety risk were:

• Confusion about regulatory requirements for pilots when service was withheld

• The air navigation service would be fundamentally altered from a proven safety system

• Transition by some from IFR to VFR operations introducing increased collision risks

• More operators pushing the weather in marginal VFR conditions as IFR clearances would be denied

• Some aircraft operators would fly IMC while relying on onboard collision avoidance systems that depend on other aircraft having operating transponders, while others would operate IMC with transponders off to avoid detection

2. Détail des sphères de risque répertoriées

[33] Afin de poursuivre l'examen approfondi de ces questions, il convient aussi de tenir compte des conclusions détaillées du rapport du groupe de spécialistes du secteur, qui constitue l'annexe « E » de l'étude aéronautique. On y répertorie les risques accrus pour la sécurité découlant de la proposition d'interruption des services décrite à l'annexe « A », qui a servi de point de départ aux discussions. Le rapport indique ceci :

Les principales sphères de risque accru pour la sécurité sont les suivantes :

• Confusion quant aux exigences réglementaires que doivent respecter les pilotes en cas d'interruption des services;

• Service de navigation aérienne fondamentalement différent d'un système de sécurité ayant fait ses preuves;

• Abandon des vols IFR au profit de vols VFR et, partant, risques accrus de collision;

• Augmentation du nombre d'utilisateurs d'aéronefs prêts à prendre des risques dans des conditions VFR marginales en raison de la non-autorisation des vols IFR;

• Des exploitants d'aéronefs auraient recours aux vols aux instruments tout en utilisant les systèmes anticollision de bord qui reposent sur les données fournies par les transpondeurs fonctionnels d'autres aéronefs ou en tenant les transpondeurs fermés pour ne pas être détectés;

• Mixed controlled and uncontrolled operations within airport control zones as pilots might follow alternative rules and procedures when denied service

• Serious impacts on pilot decision making related to avoiding airports where further service would be denied—diversions for fuel, weather, mechanical or passenger health might be affected in some cases

• Loss of scheduled air services as it is not practical for many major carriers to operate under the proposed conditions

• Overloading of the MEDEVAC system due to loss of scheduled air services for movement of patients

• Delay in the movement of time sensitive medical products and critical infrastructure maintenance materials

• Loss of service to oil-rigs

• Increased response time to civil emergencies

• Working relationships between controllers and pilots would deteriorate detracting from the safety system

• Reduced inspection and preventative maintenance of critical infrastructure due to the lack of air services

• Impacts on national security due to the loss of various patrol flights (pollution control, fisheries, surveillance flights)

• Transfer of air passengers and cargo to road travel—particularly for cities that would have been served by airport pairs less than 300 Km apart

(pages 4–5)

[34] The hazards and risks considered by the "As it was Heard" Interview Report, Appendix "C" to the Aeronautical Study, were usefully numbered, listed and identified in a table to that document. They included:

Hazard
H1 The proposal will remove the availability of a structured and predictable operating environment.

...

H2 The aviation support required to sustain essential services is compromised by the proposal as stated.

...

• Diverses opérations contrôlées et non contrôlées à l'intérieur des zones de contrôle d'aéroport selon que les pilotes appliquent des règles et procédures de rechange en cas de refus de service;

• Graves conséquences sur les décisions des pilotes, qui seraient tentés d'éviter les aéroports où le service leur sera à nouveau refusé – les déroutements pour le ravitaillement ou à cause des conditions météorologiques, de bris mécaniques ou de problèmes médicaux parmi les passagers pourraient être compromis dans certains cas;

• Interruption des services aériens réguliers, peu de grandes sociétés de transport aérien jugeant utile d'effectuer des vols dans les conditions proposées;

• Surcharge du système MEDEVAC en raison de l'interruption des services aériens réguliers pour le transport des malades;

• Retards dans le transport des produits médicaux exigeant un service rapide et des matériaux nécessaires à l'entretien des infrastructures essentielles;

• Interruption du service fourni aux plate-forme pétrolières;

• Délais d'intervention plus longs en cas de situation de crise civile;

• Détérioration des relations de travail entre les contrôleurs et les pilotes, ce qui nuirait au système de sécurité;

• Réduction des services d'inspection et d'entretien préventif des infrastructures essentielles en raison de l'interruption des services aériens;

• Incidence sur la sécurité nationale en raison de l'interruption de divers vols de patrouille (lutte contre la pollution, pêcheries, vols de surveillance);

• Transfert des voyageurs et du fret à des compagnies de transport routier – particulièrement dans les villes dotées d'aéroports situés à moins de 300 km de distance l'un de l'autre.

(pages 4-5; traduction)

[34] Les risques examinés dans le rapport d'entrevue intitulé « As it was Heard », dont copie figure à l'annexe « C » de l'étude aéronautique, sont numérotés, décrits et répertoriés dans un tableau annexé au document pour en faciliter la consultation. En voici la liste :

Hazard
H1 La proposition aura une incidence négative sur l'efficacité d'un cadre d'exploitation structuré et prévisible.

...

H2 Le soutien aéronautique requis pour assurer les services essentiels est compromis par la proposition actuelle.

...

H3 The unpredictability of the system under the proposal compromises the flying activity needed to maintain health services.

...

H4 The proposal may cause the collapse of a segment of the aviation industry relied upon to support or enable other essential activities.

...

H5 The proposal limits the ability of Governments to conduct their business.

...

H6 The proposal will eliminate a portion of the aviation transportation infrastructure that supports the maintenance of CANSCA flights.

...

H8 Reduced aircraft operations may lead airport operators to reduce maintenance of airport infrastructure (reduced runway availability) during the strike due to reduced cash flow.

H9 The proposal will result in a significant reduction in the movement of air cargo within Canada.

...

H7 The interdependent aviation business activity needed to enable and sustain essential services (MEDEVAC) is compromised by the proposal.

...

H12 The proposal will result in an increased level of traffic at uncontrolled aerodromes and in uncontrolled airspace.

...

H13 The proposal creates uncertainties in the applicability of CARs.

...

H19 The proposal will result in an increased level of traffic at FSS [flight service stations] serviced uncontrolled aerodromes.

...

H15 Under the proposal pilots that do not qualify for service will find themselves in situations where they are not familiar with the operating environment.

...

H3 L'imprévisibilité du système résultant de la proposition compromet l'activité aérienne nécessaire pour assurer les services de santé.

...

H4 La proposition pourrait causer l'effondrement d'un segment du secteur de l'aéronautique utilisé à l'appui d'autres activités essentielles.

...

H5 La proposition limite la capacité des gouvernements d'offrir les services.

...

H6 La proposition entraînera la disparition d'une partie de l'infrastructure du transport aérien servant au maintien des vols prévus par la LCSNAC.

. .

H8 La diminution de l'activité aérienne peut inciter des exploitants d'aéroport à négliger l'entretien de l'infrastructure aéroportuaire (en limitant la disponibilité des pistes) durant la grève en raison d'une baisse de l'encaisse.

...

H9 La proposition entraînera une diminution significative du transport du fret par voie aérienne au Canada.

..

H7 La proposition met en péril l'activité aéronautique commerciale interdépendante nécessaire à la prestation et au maintien de services essentiels (MEDEVAC).

...

H12 La proposition entraînera une augmentation de la circulation dans les aérodromes non contrôlés et dans l'espace aérien non contrôlé.

...

H13 La proposition compromet l'application du RAC.

...

H19 La proposition entraînera une augmentation de la circulation dans les aérodromes non contrôlés servis par des FSS [stations d'information de vol].

...

H15 Les pilotes qui n'ont pas droit au service seront laissés à eux-mêmes dans un cadre opérationnel qui leur est étranger.

...

H18 The interconnectivity required to sustain essential services is compromised by the proposal as stated.

(pages 1–26)

[35] The Safety Management Expert Panel Report also particularly considered the hazards and risks arising from the implementation of the CATCA proposal to withdraw air traffic control services. As mentioned, the panel was composed of NAV CANADA Air Traffic Services managers. This approach was followed because, as NAV CANADA asserts, NAV CANADA is responsible for effectively managing risk related to the delivery of air navigation services. Those actually involved in the Safety Management Expert Panel were general managers of Area Control Centres, managers of Airport Control Towers and managers involved with the development of operational procedures, with functional audits of Air Traffic Service units or other aeronautical studies. The full methodology of the Safety Management Expert Panel is described in the report.

[36] The executive summary of the Safety Management Expert Panel Report noted its critical concerns as follows:

> While the analyses identified specific safety risks it is the unpredictability in the system that is introduced by the proposal that is of critical concern. This proposal will cause instability and confusion in a system that relies heavily on a stable and predictable environment. That environment consists of regulations, standards and practices in the provision of service and predictable user conduct based on regulation and "best practices."
>
> (page 3)

[37] The Safety Management Expert Panel, focussing upon the withdrawal actually proposed by the CATCA posited that it represented an unacceptable increase in aviation safety risk. It indicated that in its view, if the CATCA proposal were followed, mitigation did not reduce the perceived risk to an acceptable level. The Safety Management Expert Panel Report usefully discusses what it perceived to be certain critical issues. It discusses how the interaction and cumulative effect of all the risks and hazards, which it identifies as inherent in the CATCA proposal, renders the ANS unstable due to the large number of uncertainties. It notes:

H18 L'interconnectivité requise pour assurer les services essentiels est compromise par la proposition actuelle.

(pages 1-26; traduction)

[35] Le rapport du groupe de spécialistes de la gestion de la sécurité analyse aussi en profondeur les risques découlant de la mise en oeuvre de la proposition de l'ACCTA. Comme il a été indiqué plus tôt, ce groupe était composé de gestionnaires des services de navigation de NAV CANADA. Cela s'explique par le fait, au dire de NAV CANADA, qu'il est de son devoir de gérer efficacement les risques liés à la prestation des services de navigation aérienne. Les membres du groupe de spécialistes de la gestion de la sécurité étaient des directeurs généraux de centres de contrôle régionaux, des gestionnaires de tour de contrôle d'aéroport et des gestionnaires chargés de l'élaboration des procédures opérationnelles, des vérifications fonctionnelles d'unités du service de navigation aérienne ou d'autres études aéronautiques. La méthode appliquée par le groupe est décrite en détail dans le rapport.

[36] Le résumé à l'intention de la direction du rapport du groupe de spécialistes de la gestion de la sécurité décrit sa principale préoccupation dans les termes suivants :

> Les analyses ont certes mis au jour des risques particuliers pour la sécurité, mais c'est l'imprévisibilité introduite dans le système par la proposition qui nous préoccupe au premier chef. Cette proposition créera de l'instabilité et de la confusion dans un système qui repose essentiellement sur un cadre prévisible et stable. Ce cadre est constitué des règles, normes et pratiques visant à régir la prestation des services et la conduite prévisible des utilisateurs, compte tenu de la réglementation et des « meilleures pratiques » en vigueur.
>
> (page 3; traduction)

[37] En ce qui concerne l'interruption de services proposée dans les faits par l'ACCTA, le groupe de spécialistes de la gestion de la sécurité pose en principe qu'il en résulte une augmentation inacceptable des risques sur le plan de la sécurité aérienne. Il se dit d'avis que si la proposition est mise en oeuvre telle quelle, aucune mesure d'atténuation possible ne permettra de ramener le risque perçu à un niveau acceptable. Le groupe d'étude analyse avec éloquence quelques questions qui lui paraissent fondamentales. Il indique comment l'interaction et l'effet cumulatif de tous les risques, qu'il considère comme inhérents à la proposition de l'ACCTA, déstabilisent le SNA en raison du grand nombre d'incertitudes. Voici ce qu'il fait observer :

> In aviation, rules, procedures and recommended practices are developed from numerous and broad based safety analyses. Implicit in these analyses is the basic assumption that the system under review will operate in a defined fashion. The uncertainty introduced into the system by the proposal means that the assumptions implicit in these safety analyses will no longer be valid, calling into question the fundamental capability of these rules, procedures and recommended practices to provide a safe operating environment. The system will consequently become less safe, creating an environment where the potential for a serious accident is considerably increased.
>
> (page 8)

[38] A particular concern is the difficulty in maintaining the consistent rule-based approach to the regulation of air traffic, which has been carefully developed over the evolution of the aviation industry in Canada. The Safety Management Expert Panel Report considers the Air Navigation Control System as a system and notes as follows:

> During a strike it will not be possible to consistently apply known rules, solutions or methods and therefore pilots and air traffic controllers will have to resort to the taxing and highly error-prone business of thinking things through on the spot. Quite often knowledge of a situation is patchy, inaccurate or both. In this instance, it will be incomplete. Such "thinking on one's feet" is also prey to confirmation bias (jumping to the wrong conclusion and then bending the facts to fit the conclusion), over-confidence, similarity bias (crudely matching like to like) and frequency bias (a proneness to call to mind frequently encountered scenarios or possibilities). By definition, activities that require this level of thinking take place in atypical and novel circumstances (such as the strike environment) for which there is unlikely to be any specific training or procedural guidance. This results in weaknesses and gaps in the aviation industry's safety barriers that are difficult to identify and to defend against.
>
> In an ideal world all the defensive layers will be intact, allowing no penetration by possible accident trajectories. In the real world, however, each layer has weaknesses and gaps. Through extensive research and analysis many different factors have been identified that introduce these holes in our defenses. Under the proposed strike conditions, risk is increased in a way that will constantly defy identification, assessment and mitigation and is unacceptable to managers responsible for the safe delivery of air traffic services.
>
> (page 9)

[39] In accordance with the CAN/CSA-Q850-97 risk management standard, the report considered ways of

> Dans le secteur de l'aéronautique, les règles, procédures et pratiques recommandées sont l'aboutissement d'une multitude d'analyses générales de la sécurité. L'une des hypothèses essentielles inhérentes à ces analyses est que le système examiné fonctionnera d'une manière définie. En raison de l'incertitude introduite dans le système par la proposition, les hypothèses inhérentes à ces analyses de la sécurité ne tiendront plus, ce qui entraînera une remise en question de la capacité fondamentale de ces règles, procédures et pratiques recommandées de jeter les bases d'un cadre opérationnel sûr. Le système étant devenu moins sûr, les risques que survienne un accident grave s'en trouveront considérablement accrus.
>
> (page 8; traduction)

[38] La difficulté de maintenir le système de règles cohérentes sur lequel repose la régulation de la circulation aérienne et qui a été façonné avec soin au fil de l'évolution du secteur de l'aéronautique au Canada inquiète notamment le groupe de spécialistes de la gestion de la sécurité, comme en témoigne son analyse du système de contrôle de la navigation aérienne reproduite ci-après :

> En cas de grève, il sera impossible d'appliquer avec cohérence les règles, solutions ou méthodes courantes, si bien que les pilotes et les contrôleurs aériens devront se résoudre à examiner la situation sous tous ses angles sur-le-champ, un processus fastidieux qui peut les rendre sujets à l'erreur. La connaissance que l'on a d'une situation est très souvent parcellaire, erronée, ou les deux. Dans ce cas-ci, elle sera incomplète. Qui dit prise de décision rapide dit aussi risque de biais de confirmation (tirer hâtivement une conclusion erronée puis adapter les faits en conséquence), d'excès de confiance, de biais de similitude (assortir sommairement deux choses semblables) ou de biais de probabilité (la propension à se remémorer les scénarios ou les possibilités les plus courants). Par définition, les situations qui nécessitent un tel effort intellectuel surviennent dans des circonstances nouvelles et inhabituelles (la grève en serait une) pour lesquelles il n'existe habituellement ni formation, ni procédures particulières. Il en résulte des défaillances et des lacunes dans les barrières de sécurité du secteur de l'aéronautique qu'il est difficile de déceler et contre lesquelles il est quasiment impossible de se prémunir.
>
> Dans un monde idéal, les couches du système de défense seraient parfaitement étanches et capables d'intercepter toute trajectoire possible d'accident. Il reste que dans la réalité, chaque couche comporte des défaillances et des lacunes. Des recherches et des analyses exhaustives ont permis d'identifier les nombreux facteurs qui introduisent ces brèches dans nos systèmes de défense. Or, la proposition d'interruption des services accroît les risques d'une façon qui défie toute identification, évaluation et atténuation et qui est jugée inacceptable par les gestionnaires responsables de la prestation des services de navigation aérienne sans compromettre la sécurité.
>
> (page 9; traduction)

[39] Conformément à la norme CAN/CSA-Q850-97 relative à la gestion du risque, le groupe envisage divers

managing the hazards inherent in the CATCA proposal and mitigating the risks which it identified likely to arise. In the words of the report, "[t]he Safety Management Expert Panel identified several possible mitigation measures." The possible mitigation measures included:

• The establishment by NAV CANADA of a central command centre with a 24/7 response capability to deal with issues relating to the provision of service under strike conditions. The centre could be staffed with operational decision makers to provide interpretation and direction.

• The NAV CANADA head office could issue directions to units on issues as they arise as the result of an untested strike proposal.

• The NAV CANADA head office could co-ordinate with all external agencies (domestic and international), customers, service providers, and stakeholders, on the relevant aspects and potential impacts of the strike action so they become known.

• NAV CANADA head office could establish communication routes and protocols to provide users with information on relevant aspects of the strike prior to and during any strike action.

• Mandatory briefings could be provided to all operational staff outlining service provision requirements as they relate to the strike as are now provided to operational controllers before every shift, dealing with all aspects of the pending operation.

• NAV CANADA could disseminate through ATIS, NOTAM, the NAV CANADA web site, fax, etc. to customers/users, the necessary information concerning the unique operational circumstances under strike conditions and the need to be extra vigilant in Class C and D airspace.

• Procedures could be established and operational staff briefed in handling customers' concerns and complaints related to the strike proposal, outside of the operational environment.

moyens de gérer et d'atténuer les risques inhérents à la proposition de l'ACCTA qui leur paraissent inévitables. Selon le rapport, « [l]e groupe de spécialistes de la gestion de la sécurité a recensé plusieurs mesures d'atténuation possibles » (traduction). Ces mesures sont les suivantes :

• L'établissement par NAV CANADA d'un centre de commande central fonctionnant 24 heures sur 24, 7 jours sur 7, pour gérer la prestation des services en cas de grève. Le personnel du centre pourrait être composé de décisionnaires opérationnels capables de fournir des interprétations et de donner des directives.

• Le siège social de NAV CANADA pourrait donner des directives aux unités pour résoudre les problèmes résultant d'une proposition d'interruption des services non vérifiée.

• Le siège social de NAV CANADA pourrait se mettre en rapport avec tous les organismes externes (intérieurs et internationaux), les clients, les fournisseurs de services et les intervenants pour les informer des aspects importants et des conséquences possibles de la mesure de grève.

• Le siège social de NAV CANADA pourrait établir des voies et des protocoles de communication pour fournir de l'information aux utilisateurs sur les aspects importants de la grève avant et durant l'arrêt de travail.

• On pourrait offrir au personnel opérationnel, pour lui expliquer les exigences en matière de services, des séances d'information obligatoires, semblables à celles auxquelles les contrôleurs opérationnels prennent part actuellement avant le début de chaque quart de travail pour discuter de tous les aspects opérationnels à venir.

• NAV CANADA pourrait diffuser aux clients et utilisateurs, par le truchement de ATIS, NOTAM, de son site Web, par télécopieur, etc., l'information nécessaire au sujet des conditions opérationnelles uniques qui prévalent en situation de grève et les inciter à faire preuve d'une extrême vigilance dans l'espace aérien de classe C et D.

• On pourrait établir des procédures pour répondre aux préoccupations et plaintes de la clientèle relativement à l'arrêt de travail projeté, en-dehors du cadre opérationnel, et les communiquer au personnel opérationnel.

• For situations involving potential confrontations between controllers and pilots (e.g., a pilot demands service), guidance that addresses situations that may involve flight safety could be developed in coordination with general managers and NAV CANADA head office, and issued to controllers.

• Appropriate internal procedures could be developed to ensure that managerial staff will fulfil all the critical tasks and obligations normally assigned to UPS/UOO support staff.

[40] The Safety Management Expert Panel Report assessed the possible operation of the CATCA strike proposals against these mitigation measures. It concluded that in any proposal where services were withdrawn in such a way that controllers were assigned the new task of determining which flights would receive service, uncertainty and confusion would result, disagreements and possible confrontations might occur, and the uncertainty and distractions in the work environment would reduce the attention directed to the primary focus of separating air traffic. There was concern expressed about management workload in the circumstances, management effectiveness with supervisors on strike and the possibility of disagreements and confrontation between controllers and managers. It was noted that confrontation, uncertainty and stress would increase with time, adding new and unpredictable dimensions to an already unacceptable circumstance. In the result, a consideration of the accumulation of these factors, led the Safety Management Expert Panel Report to conclude that the mitigation would be ineffective in reducing risk to an acceptable level.

[41] Based on its analyses, and based upon the CATCA proposals, the Safety Management Expert Panel, concluded, therefore, that there would be an unacceptable residual risk. It indicated:

> After assessing the mitigation measures, the Safety Management Expert Panel concluded that the amount of residual risk would be significant and unacceptable. Uncertainty will prevail throughout the entire period of any withdrawal of air traffic control services. Stress on operational controllers due to conflict and changing tasks, increased customer and pilot pressure for service, increasingly "innovative" adaptations by pilots to continue flying, and progressively deteriorating management oversight due to fatigue and stress all introduce significant additional risks that

• Dans le cas d'éventuelles altercations entre les contrôleurs et les pilotes (p. ex. un pilote exige le service), on pourrait élaborer, à l'intention des contrôleurs, et de concert avec les directeurs généraux et le siège social de NAV CANADA, des lignes directrices pour assurer la sécurité du vol.

• On pourrait établir les procédures internes nécessaires pour que les membres de la direction s'acquittent des tâches et obligations essentielles du personnel de soutien du système UPS ou des agents d'exploitation de l'unité.

[40] Le groupe de spécialistes de la gestion de la sécurité a évalué l'efficacité des mesures d'atténuation décrites ci-dessus au regard des diverses propositions d'interruption des services de l'ACCTA. Il en est arrivé à la conclusion que toute proposition faisant en sorte que les contrôleurs soient appelés à s'acquitter de la nouvelle tâche de déterminer quels vols auront droit au service susciterait de l'incertitude et de la confusion, peut-être même des désaccords et des altercations; de plus, l'incertitude et les distractions qui régneraient dans le milieu de travail détourneraient l'attention des contrôleurs de leurs responsabilités principales en matière d'espacement de la circulation aérienne. Le groupe s'interroge aussi sur la charge de travail qui incomberait à la direction dans les circonstances, sur l'efficacité des gestionnaires durant une grève des superviseurs et sur la possibilité de désaccords et d'altercations entre les contrôleurs et les gestionnaires. Le groupe observe que les altercations, l'incertitude et le stress s'accentueraient au fil du temps et ajouteraient des dimensions nouvelles et imprévisibles à une situation déjà inacceptable. En bout de ligne, le cumul de ces facteurs incite le groupe à conclure que les mesures d'atténuation envisagées ne seraient d'aucune utilité pour ramener les risques à un niveau acceptable.

[41] Compte tenu de ses analyses et des propositions de l'ACCTA, le groupe de spécialistes de la gestion de la sécurité conclut donc qu'il subsisterait un risque résiduel inacceptable, comme en témoigne le passage reproduit ci-après :

> Après évaluation des mesures d'atténuation, le groupe de spécialistes de la gestion de la sécurité conclut que le risque résiduel serait significatif et inacceptable. L'incertitude régnerait en maître pendant toute la durée d'une interruption des services de contrôle de la circulation aérienne. Le stress auquel seraient exposés les contrôleurs opérationnels en raison du conflit et de la modification de leurs tâches, les pressions accrues de la clientèle et des pilotes pour obtenir le service, les adaptations toujours plus « novatrices » des pilotes pour continuer à voler et la détérioration progressive de la

will increase over time. These take two forms. Firstly, the probabilities for the identified risks will increase and secondly, previously unidentified risks might emerge.

The unpredictability of the system introduced by the proposal will cause instability and confusion in a system that relies heavily on a stable environment. That environment consists of regulations, standards and practices in the provision of service and predictable user conduct based on regulation and "best practices."

Residual risks are related to:

• the challenge of effectively communicating with stakeholders;

• the intentions stated by some within the aviation community to keep operating in the face of a strike regardless of whether or not they will receive service;

• mitigation for user conduct in Class C and D airspace has been evaluated as ineffective as the corporation cannot meaningfully influence user conduct;

• the limits of management oversight in a strike situation;

• the practical limitations of preparing mitigation without knowing the exact impact that strike action may have on operations;

• the time available to develop alternative practices and procedures and the requirement to test and validate these changes to operational manuals and then obtain regulatory approval;

• the lack of clarity of some regulations in these unique circumstances; and

• confrontation and confusion that detracts from the effectiveness of management oversight.

(page 20)

surveillance exercée par la direction en raison de la fatigue et du stress introduisent un nombre significatif de risques supplémentaires qui s'accroîtra au fil du temps. Ces risques prennent deux formes, soit la probabilité accrue que les risques répertoriés se réalisent et l'émergence de nouveaux risques non répertoriés.

Cette proposition créera de l'instabilité et de la confusion dans un système qui repose essentiellement sur un cadre prévisible et stable. Ce cadre est constitué des règles, normes et pratiques visant à régir la prestation des services et la conduite prévisible des utilisateurs, compte tenu de la réglementation et des « meilleures pratiques » en vigueur.

Les risques résiduels sont liés aux facteurs suivants :

• la difficulté de communiquer efficacement avec les intervenants;

• l'intention avouée de certains, dans le secteur de l'aéronautique, de poursuivre leurs activités en cas de grève, que le service leur soit fourni ou non;

• les mesures d'atténuation de la conduite des utilisateurs dans l'espace aérien de classe C et D, jugées inefficaces, du fait que la société ne peut pas agir de façon utile sur la conduite des utilisateurs;

• les limites de la surveillance que peut exercer la direction en cas de grève;

• la difficulté concrète de prévoir des mesures d'atténuation sans connaître l'impact exact de la grève sur les activités;

• le délai nécessaire pour élaborer des pratiques et procédures de rechange et la nécessité de vérifier et valider les modifications apportées aux manuels opérationnels et d'obtenir ensuite l'approbation des organismes de réglementation;

• le manque de clarté de certains règlements dans ces circonstances particulières;

• les altercations et la confusion qui diminuent l'efficacité de la surveillance exercée par la direction.

(page 20; traduction)

B–Post-study Submissions of the Parties

[42] Following the release of the aeronautical study on March 31, 2003, counsel for both the CATCA and for NAV CANADA advanced submissions respecting the study and its conclusions. The initial submissions of the CATCA were made on April 25, 2003, NAV CANADA responded on May 21, 2003 and reply submissions made by the CATCA on June 2, 2003. It is useful to consider these submissions in turn.

[43] The CATCA's position was that the aeronautical study did not identify any risks constituting an immediate and serious danger to the health or safety of

B – Observations des parties après l'étude

[42] Après la diffusion de l'étude aéronautique le 31 mars 2003, les procureurs de l'ACCTA et de NAV CANADA ont présenté des observations concernant l'étude et ses conclusions. L'ACCTA a présenté ses premières observations le 25 avril 2003, NAV CANADA a répondu le 21 mai 2003 et l'ACCTA a répondu à son tour par des observations le 2 juin 2003. Il est utile d'examiner ces observations à tour de rôle.

[43] L'ACCTA estimait que l'étude aéronautique n'avait pas décelé de risques imminents et graves pour la sécurité ou la santé du public qui ne pourraient pas

the public which could not be reasonably mitigated. The CATCA also suggested again that the process and conclusions of the study had been flawed. It was submitted that services could be withdrawn, subject to a further risk/safety assessment respecting the impact of the withdrawal of services proposed upon the delivery of health care services in Canada. In particular the CATCA submissions suggested:

• There was not a sufficient dialogue with Transport Canada, nor any anticipation that Transport Canada might be expected to reclassify or restrict the use of airspace during a strike.

• Much of the NAV CANADA study data relied upon the reports of unknown actors that they might act illegally or otherwise in contravention of the CARs regulations to create a danger during a strike, or to otherwise "work-around" and avoid the impact of a strike.

• The NAV CANADA uncertainty concerns were unfounded, and could be easily resolved, and misapprehended the degree of uncertainty, since the CATCA proposal was founded upon departure control, with a fundamental premise being that once an aircraft had received a clearance, and entered the taxi area or was in the air, it would receive full and normal air traffic control service.

• The study reacts and responds inappropriately to those threatening to close their services for purely economic reasons.

• The study was falsely premised upon a general assumption that the restricted departure rule would apply at all Canadian airports, whereas the CATCA proposal in fact only was intended to apply at the 43 major airports in Canada where there was a tower. Once an aircraft was airborne, it was submitted the CATCA proposal called for full air traffic control service, as in any other circumstance.

[44] The CATCA submissions also, as noted, raise concerns respecting the study process, in particular with the rigidity and lack of interactivity with which the study was undertaken. They contend that, while the CATCA representatives were available and prepared to

être atténués raisonnablement. L'ACCTA a aussi laissé entendre de nouveau que le processus et les conclusions de l'étude étaient viciés. Elle a soutenu que des services pouvaient être interrompus, sous réserve d'une nouvelle évaluation des risques et de la sécurité concernant les répercussions de l'interruption proposée des services sur la prestation des services de soins de santé au Canada. En particulier, les observations de l'ACCTA laissaient entendre ce qui suit :

• Il n'y a pas eu de dialogue suffisant avec Transports Canada, et il n'est pas prévu que Transports Canada puisse reclassifier ou restreindre l'utilisation de l'espace aérien pendant une grève.

• Une bonne partie des données de l'étude de NAV CANADA étaient fondées sur les rapports d'intervenants inconnus selon lesquels ils pourraient agir de façon illégale ou autrement en infraction au Règlement de l'aviation canadien de façon à entraîner des risques pendant une grève ou à agir d'une autre façon détournée pour éviter les répercussions d'une grève.

• Les craintes d'incertitude de NAV CANADA étaient non fondées et pourraient facilement être résolues; NAV CANADA se faisait une fausse idée du degré d'incertitude, étant donné que la proposition de l'ACCTA était fondée sur le contrôle des départs, une prémisse fondamentale étant que lorsqu'un aéronef ayant reçu une autorisation sera dans la zone de circulation ou dans les airs, il recevra un service complet et normal de contrôle aérien.

• L'étude réagit de manière impropre à ceux qui menacent d'interrompre leurs services pour des raisons purement économiques.

• L'étude était faussement fondée sur une hypothèse générale selon laquelle la règle des départs limités s'appliquerait à tous les aéroports canadiens, tandis que la proposition de l'ACCTA visait uniquement les 43 grands aéroports au Canada où il y avait une tour. On indique que lorsque l'aéronef est dans les airs, la proposition de l'ACCTA prévoit un service complet de contrôle de la circulation aérienne, comme dans toute autre circonstance.

[44] Comme nous l'avons indiqué, l'ACCTA, dans ses observations, fait aussi état de craintes concernant le processus de l'étude, en particulier au sujet de la rigidité et du manque d'interactivité de l'étude. Elle soutient que ses représentants étaient disponibles et

clarify any aspect of the proposal, in fact the availability of a CATCA representative and critical information about the CATCA model of which he was aware, were not communicated to those conducting the study nor were they encouraged to seek his or other appropriate CATCA assistance.

[45] In addition, correspondence from a CATCA member, Mr. John G. Breen, who was selected by NAV CANADA as a member of the Expert Panel, was cited by the submissions. That correspondence questioned the process of the Expert Panel and the expertise of its membership. It suggested, as do the CATCA submissions, that many of the assumptions made, particularly those made about the CATCA proposal, and their rigidity, were erroneous. It argued that the assumptions made respecting the probability that aircraft operators might act illegally, were inappropriate.

[46] The employer's response of May 21, 2003 argued that without mitigation, no withdrawal of services, as proposed or otherwise, would be possible. It rejected the notion of deficiencies in the process, and to the contrary suggested that it had been comprehensive and professional. It indicated that the CATCA participation on the oversight committee, should have been adequate to allow any deficiencies to be met, for changes and comments to be made, and concerns clarified. The consideration of the possibility of illegal activity or a "go-around" approach was noted as a strength of the study and not a weakness, since it exposed how people might actually behave in the circumstances of a strike. It alleged that the CATCA had numerous opportunities to provide clarification about its proposed withdrawal, but did not.

[47] The NAV CANADA reply takes issue with the CATCA suggestion that the "control valve" contemplated by its initial proposal was to be a departure control scheme, and argues that this would be a more general approach than the one studied, was not studied by the aeronautical study, and is substantially inconsistent with the original framework of the CATCA proposal. It is noted respecting the "control valve" idea:

prêts à clarifier tout aspect de la proposition, mais que la disponibilité d'un représentant de l'ACCTA et de renseignements critiques au sujet du modèle de l'ACCTA dont il était au courant n'ont pas été communiqués aux auteurs de l'étude, et que ceux-ci n'ont pas été encouragés à demander l'aide de ce représentant ou de tout autre membre de l'ACCTA.

[45] En outre, une lettre d'un membre de l'ACCTA, M. John G. Breen, qui a été sélectionné par NAV CANADA comme membre du groupe de spécialistes, a été citée dans les observations. Cette lettre remettait en question le processus du groupe de spécialistes et l'expertise de ses membres. Elle laissait entendre, tout comme les observations de l'ACCTA, que nombre des hypothèses, particulièrement celles au sujet de la proposition de l'ACCTA, et leur rigidité étaient erronées. On y soutenait que les hypothèses au sujet de la probabilité que des exploitants d'aéronefs puissent agir illégalement étaient inadmissibles.

[46] Dans sa réponse du 21 mai 2003, l'employeur soutenait que sans atténuation, aucune interruption des services, telle que proposée ou autrement, ne serait possible. Il rejetait la notion de lacunes dans le processus et laissait au contraire entendre que celui-ci avait été exhaustif et mené à terme de façon professionnelle. Il indiquait que la participation de l'ACCTA au comité de surveillance aurait dû être suffisant pour permettre de déceler toute lacune, d'apporter des modifications et des commentaires et de clarifier les préoccupations. Le fait d'avoir envisagé la possibilité d'activités illégales ou de moyens détournés a été considéré comme un point fort de l'étude et non comme un point faible, étant donné qu'on y expliquait comment les gens pourraient se comporter en réalité dans les circonstances d'une grève. L'employeur allègue que l'ACCTA a eu de nombreuses occasions de fournir un éclaircissement au sujet de son interruption proposée, mais ne l'a pas fait.

[47] Dans sa réponse, NAV CANADA conteste le fait que l'ACCTA laisse entendre que la « vanne de régulation » envisagée dans sa position initiale serait un plan de contrôle des départs et soutient que ce serait là une démarche beaucoup plus générale que celle qui est à l'étude, qu'elle n'était pas abordée dans l'étude aéronautique et qu'elle est essentiellement incompatible avec le cadre original de la proposition de l'ACCTA. Il fait observer au sujet de l'idée de « vanne de régulation » :

f) ... The "control valve" notion is not one that was remitted to the oversight committee or to the study, especially that there was never any identification of how such a mechanism would work, who would decide, who would coordinate, how, and who would monitor its operation locally and nationally. All and any procedures and processes used for the management of air traffic must be clearly described and its safety function and rules of use fully understood. The appropriate MANOPs changes on how to perform these functions and the required training must be fully instituted and documented and the appropriate safety analysis completed satisfactorily: this "Control Valve" comes up short in all these areas.

f) ... La notion de « vanne de régulation » en est une qui n'a été renvoyée ni au comité de surveillance ni à l'étude, étant donné en particulier qu'on n'a jamais déterminé les modalités d'un tel mécanisme, les décideurs, les coordonnateurs, ainsi que les modalités de surveillance de son fonctionnement à l'échelle locale et nationale. Toute procédure et tout processus utilisés dans la gestion de la circulation aérienne doivent être clairement décrits et leurs fonctions de sécurité et règles d'utilisation doivent être pleinement comprises. Des modifications appropriées au MANOPS sur la manière de remplir ces tâches et la formation requise doivent être entièrement instituées et documentées et l'analyse appropriée de la sécurité doit être effectuée de façon satisfaisante; cette « vanne de régulation » a des lacunes dans tous ces secteurs.

(traduction)

[48] The NAV CANADA submissions responded to the suggestion that Transport Canada should have been involved in the aeronautical study by noting that the department had declined its invitation to participate in the study. It was strongly argued that the Board should decide on safety within its own mandate and not order an approach to be taken which must then rely upon the Minister or Department of Transport to prevent an apprehended danger.

[48] Dans ses observations, NAV CANADA a réagi à l'allégation selon laquelle Transports Canada aurait dû participer à l'étude aéronautique en faisant observer que le ministère avait décliné son invitation de participer à l'étude. Elle a vivement soutenu que le Conseil devrait trancher en matière de sécurité à l'intérieur de son propre mandat et ne pas ordonner une démarche qui doit alors dépendre du ministre ou du ministère des Transports pour prévenir des risques appréhendés.

[49] With respect to the CATCA framework, it is argued that even if it was solely based on departure control, it would still make the system unpredictable in respect of when departure opportunities would be available, and how the allocation of available slots might be achieved.

[49] Pour ce qui est du cadre de l'ACCTA, elle soutient que même s'il était fondé uniquement sur le contrôle des départs, il rendrait quand même le système imprévisible au sujet des créneaux de départ et des modalités de répartition de ceux-ci.

[50] With respect to the problem of possible mixed mode, IFR-VFR flights which was a particular matter of concern to the Industry Expert Panel, it was contended, that based upon statements from operators, this was likely, and that its control would be hazardous in view of the multitude of airports, heliports and water landing areas located within Class D control zones. Such a situation, it was contended, would be hazardous as was contended by the study, if IFR communication with a controller was not or could not be established.

[50] Quant au problème d'un éventuel mode mixte de vols IFR-VFR qui avait particulièrement préoccupé le groupe de spécialistes du secteur, NAV CANADA a soutenu que selon les déclarations des exploitants, cette mixité était vraisemblable et que son contrôle présenterait des risques, compte tenu de la multitude des aéroports, des héliports et des zones d'amerrissage situées à l'intérieur des zones de contrôle de classe D. Elle a affirmé qu'une telle situation serait dangereuse comme le soutenait l'étude, si la communication IFR avec un contrôleur n'était pas établie ou ne pouvait pas l'être.

[51] Importantly, the NAV CANADA submissions suggested that certain airlines would rather shut down than operate in the unsafe environment that would allegedly result from the proposed CATCA framework. The shutdown, it was contended, would result from airlines not being able to sell tickets under unpredictable circumstances, since departure opportunities would be too few and far between. A lack

[51] Fait important, NAV CANADA a laissé entendre dans ses observations que certaines compagnies aériennes préféreraient cesser leurs activités plutôt que de fonctionner dans le contexte peu sécuritaire qui, selon elle, découlerait du cadre proposé par l'ACCTA. Elle a soutenu que la cessation d'activités découlerait du fait que les compagnies aériennes ne pourraient pas vendre des billets dans des circonstances imprévisibles,

of capacity for medical and other essential flights, it is contended, would be the inevitable result.

[52] The tensions in the workplace too, it was argued, remained a serious concern, particularly where such concerns were likely to arise because of differences between managers and controllers about interpreting and applying the various parts of the CATCA plan.

[53] The NAV CANADA submissions argued that the Board had to choose between two competing sets of assessments namely, a comprehensive assessment by the aeronautical study, raising serious concerns based upon careful expert study and assessment and, a not fully integrated approach by the CATCA which suggests that the dangers identified can be addressed without any assurance that they will in fact be met and mitigated in the event of an actual strike. NAV CANADA submits, therefore, that assessing the conclusions of the aeronautical study together with the CATCA position in the light of the available evidence, there would be no value in now embarking upon a separate study considering the distribution and availability of medical and health related personnel and products in the event of a strike. It is argued that the CATCA submitted strike proposed is already seen to be unsafe per se.

[54] In reply, the CATCA points out that in the event of a strike, fewer aircraft will fly, and the general volume of traffic will diminish. With respect to mixed mode traffic it is argued that this is common in the ordinary circumstance, and that VFR aircraft do not operate outside of the knowledge and without integration into, the system responsible for IFR planning. The CATCA points out that the systems, aircraft, pilots and controllers exchange information and safely accommodate such integration and undermining of IFR and VFR flight as may occur.

[55] CATCA takes strong issue with the suggestion that its participation in the aeronautical study process was as meaningful and substantive as suggested by the NAV CANADA submissions. It strongly challenges the extent to which it was enabled to present its model in an interactive way and to address concerns and problems identified by the study as they developed. As an

étant donné que les possibilités de départ seraient trop peu nombreuses et trop espacées. Elle a soutenu qu'il en découlerait inévitablement un manque de capacité pour des vols médicaux et d'autres vols essentiels.

[52] Elle a soutenu que les tensions en milieu de travail continueraient également de constituer un objet de préoccupation sérieux, étant donné que de telles préoccupations découleraient vraisemblablement des différends entre les gestionnaires et les contrôleurs au sujet de l'interprétation et de l'application des diverses parties du plan de l'ACCTA.

[53] Dans ses observations, NAV CANADA a soutenu que le Conseil devait choisir entre deux séries d'évaluations concurrentes, notamment une évaluation exhaustive par l'étude aéronautique qui fait part de préoccupations sérieuses fondées sur une étude et une évaluation minutieuses de spécialistes et une démarche pas entièrement intégrée de la part de l'ACCTA qui laisse entendre que les dangers décelés peuvent être corrigés, sans aucune assurance qu'ils le seront réellement et qu'ils seront atténués dans le cas d'une grève réelle. NAV CANADA soutient donc, en évaluant les conclusions de l'étude aéronautique ainsi que la position de l'ACCTA à la lumière des preuves disponibles, qu'il ne serait pas utile pour l'instant d'entreprendre une étude distincte pour examiner la répartition et la disponibilité du personnel et des produits de médecine et de santé en cas de grève. Elle soutient que la grève proposée par l'ACCTA est déjà considérée comme peu sécuritaire en soi.

[54] En réponse, l'ACCTA souligne qu'en cas de grève, moins d'aéronefs voleront et que le volume général de la circulation diminuera. Quant à la circulation mixte, elle soutient qu'elle est fréquente dans des circonstances ordinaires et que les aéronefs VFR ne fonctionnent pas à l'insu du système responsable de la planification des vols IFR et sans intégration à celui-ci. L'ACCTA souligne que les systèmes, les aéronefs, les pilotes et les contrôleurs échangent de l'information et tiennent compte de façon sécuritaire de cette intégration et de cet amoindrissement des vols IFR et VFR dans la réalité.

[55] L'ACCTA conteste fortement l'allégation selon laquelle sa participation au processus d'étude aéronautique a été aussi significative et importante que laissent entendre les observations de NAV CANADA. Elle conteste fortement la mesure dans laquelle on lui a permis de présenter son modèle de façon interactive et de répondre aux préoccupations et aux problèmes

example, it is argued that many of the participants were not informed or did not appreciate the *Code* requirement for a 72-hour notice of a withdrawal of services. Other questions and issues not understood, the CATCA submits, were not brought forward to the CATCA representatives, both in respect of perceived dangers and in respect of possible mitigation.

[56] The CATCA also challenged the input to the aeronautical study of those who relying upon anonymity, advised the study that they would, in the event of a strike, conduct VFR operations in control zones without appropriate clearances, turn off aircraft transponders or otherwise continue operations in a dangerous manner outside of the control system, to advance their economic circumstances and mitigate the perceived economic disadvantage of curtailed operations during a strike. It is argued that the CIRB should not "countenance" such dangerous or illegal activities, by allowing the threat of such behaviours to limit the right to strike.

[57] CATCA attacks the study on the basis that, given the one-sidedness of the employer's conduct of it in collaboration with the operators in the aviation industry, the commercial self-interest of that community overcame the need to assess methodically and carefully and in a balanced way, the real threat to health and safety of a withdrawal of air traffic control services conducted along the lines of the CATCA model. In particular, it is argued that the study never fully and carefully assessed whether an approach to limiting air traffic control services based upon a departure control model, perhaps even one different to a degree from the identified CATCA model (irrespective of arrivals, which would be provided full services), would effectively allow a strike and consequent withdrawal of services without any danger to the health and safety of the public. It is useful to quote directly from the CATCA submissions of June 2, 2003:

> It is also commonly understood that CATCA has no unilateral control over clearances given by air traffic controllers in Chicago, London, England, or New York. **However, CATCA air traffic controllers can withdraw service with respect to the issuance of clearances to aircraft seeking to depart forty-three major airports in Canada and accordingly, it would be natural for operators to manage their fleet according to the departure control model**. Just as British

décelés par l'étude lorsqu'ils se sont présentés. Par exemple, elle soutient que nombre des participants n'ont pas été informés ou n'avaient pas conscience du fait que le *Code* exigeait un préavis d'interruption des services de 72 heures. D'autres questions et problèmes, qui n'avaient pas été compris, selon l'ACCTA, n'ont pas été soumis aux représentants de l'ACCTA, tant pour ce qui est des risques perçus que de l'atténuation possible.

[56] L'ACCTA a aussi contesté la participation à l'étude aéronautique des personnes qui, fortes de l'anonymat, ont indiqué aux auteurs de l'étude qu'en cas de grève, ils mèneraient des activités de VFR dans les zones de contrôle sans les autorisations appropriées, ils éteindraient les radiophares des aéronefs ou ils poursuivraient autrement les activités de manière dangereuse à l'extérieur du système de contrôle afin de faire progresser leurs circonstances économiques et d'atténuer le désavantage économique apparent des activités limitées pendant une grève. Elle soutient que le CCRI ne devrait pas « tolérer » de telles activités dangereuses ou illégales en permettant que la menace de tels comportements limite le droit de grève.

[57] L'ACCTA s'attaque à l'étude en soutenant qu'étant donné la manière unilatérale dont l'employeur a mené l'étude en collaboration avec les exploitants du secteur de l'aviation, les intérêts commerciaux particuliers de cette collectivité ont pris le dessus sur le besoin d'évaluer de façon méthodique, minutieuse et équilibrée la menace véritable pour la santé et la sécurité qu'entraînerait l'interruption des services de contrôle de la circulation aérienne selon le modèle de l'ACCTA. Elle soutient en particulier que l'étude n'a jamais évalué de façon exhaustive et minutieuse si une démarche visant à limiter les services de contrôle de circulation aérienne selon un modèle de contrôle des départs, même différent dans une certaine mesure du modèle présenté par l'ACCTA (peu importe les arrivées, qui feraient l'objet de services complets), permettrait en fait une grève et l'interruption des services en résultant sans aucun risque pour la santé et la sécurité du public. Il est utile de citer directement les observations de l'ACCTA du 2 juin 2003 :

> Il est aussi généralement compris que l'ACCTA n'a aucun contrôle unilatéral sur les autorisations données par les contrôleurs de la circulation aérienne à Chicago, Londres, Angleterre ou New York. **Toutefois, les contrôleurs de la circulation aérienne de l'ACCTA peuvent interrompre le service d'émission des autorisations aux aéronefs qui souhaitent partir de 43 grands aéroports au Canada et, par conséquent, il serait naturel que les exploitants gèrent leur**

Airways has done with respect to flights to France tomorrow because of a planned strike by air traffic controllers there. (See attached article from the Monday, June 2nd, 2003 edition of the National Post.)

Counsel for NAV Canada criticizes the CATCA framework for failing to delineate who would decide, coordinate and monitor the implementation of the framework. CATCA has no interest in deciding unilaterally these matters. The position of CATCA has been and remains that in advance of any lawful exercise of a withdrawal of service all interested parties would meet and collaborate upon the development of a schedule or plan of specific departures at specific times to specific destinations all in conformity with the CATCA framework.

It is not CATCA's responsibility to force a collaboration amongst interested parties. As long as a reduced schedule of commercial departures is authorized by the CIRB as consistent with the statutory rule set out in section 87.4 and Decision No. 168, the deployment of aircraft within this reduced schedule is a matter for the operators themselves. CATCA will assist in any way it can. The wilful refusal of commercial air operators to even attempt to collaborate amongst themselves in order to meet the reduced cycle of departures should not be translated into an abridgement of the union's lawful right to implement a withdrawal of service.

Later, in paragraph 2(f) counsel for NAV Canada writes:

"All and any procedures and process used for the management of air traffic must be clearly described and its safety function and rules of use fully understood. The appropriate MANOPs changes on how to perform these functions and the required training must be fully instituted and documented and the appropriate safety analysis completed satisfactorily."

CATCA has said before and repeats again—the departure control model does not require changes to MANOPs; nor does it require an amendment to CARs. For example, a reclassification of airspace from one type to another does not constitute a change in MANOPs, CARs or aviation rules. Airspace is reclassified today, in the absence of a labour dispute, generally as a result of changes in the volume of aircraft during a specific period of time. The reclassification of airspace is an action contemplated by CARs and MANOPs. **Insofar as air traffic flow management of the reduced framework of commercial operations is concerned, CATCA's model makes clear that current air traffic controllers holding a position within the classification of air traffic flow management will continue on the job. They will be available to facilitate the smooth flow of the reduced network of flights.**

2(g) This part of the employer's letter demonstrates that NAV Canada recognizes that CATCA's model No. 2 presented during the hearings, and its current framework are both

flotte selon le modèle du contrôle des départs. Tout comme British Airways l'a fait à l'égard de vols vers la France demain en raison d'une grève prévue par les contrôleurs de la circulation aérienne là-bas. (Voir l'article joint du numéro du National Post du lundi 2 juin 2003.)

Le procureur de NAV Canada critique le cadre de l'ACCTA en soutenant qu'il n'établit pas qui déciderait, coordonnerait et surveillerait la mise en oeuvre du cadre. L'ACCTA n'a aucun intérêt à trancher ces questions de façon unilatérale. La position de l'ACCTA est et reste qu'avant tout exercice légal d'une interruption des services, toutes les parties intéressées doivent se rencontrer et collaborer à l'élaboration d'un horaire ou d'un plan de départs particuliers à des moments déterminés vers des destinations déterminées, tout cela en conformité avec le cadre de l'ACCTA.

Il n'incombe pas à l'ACCTA de forcer la collaboration entre les parties intéressées. Aussi longtemps qu'un horaire réduit de départs commerciaux est autorisé par le CCRI conformément à la règle applicable énoncée à l'article 87.4 et dans la décision nº 168, le déploiement des aéronefs à l'intérieur de cet horaire réduit est une question qui incombe aux exploitants eux-mêmes. L'ACCTA apportera toute l'aide qu'elle est capable d'offrir. Le refus délibéré des exploitants aériens commerciaux à même tenter de collaborer entre eux afin de respecter le cycle réduit de départs ne devrait pas se traduire par une réduction du droit légal du syndicat de mettre en oeuvre une interruption des services

Plus loin, à l'alinéa 2f), le procureur de NAV Canada écrit ce qui suit :

« Toute procédure ou tout processus utilisé dans la gestion de la circulation aérienne doit être clairement décrit, et sa fonction de sécurité et ses règles d'utilisation doivent être entièrement compris. Les modifications appropriées au MANOPS au sujet de l'exécution de ces fonctions et la formation requise doivent être entièrement instituées et consignées et l'analyse de sécurité appropriée doit être menée à bien. »

L'ACCTA a déjà dit et répète : le modèle de contrôle des départs n'exige pas de modifications au MANOPS ni de modifications au Règlement de l'aviation canadien. Par exemple, la reclassification d'un espace aérien d'un type à un autre ne constitue pas une modification au MANOPS, au Règlement de l'aviation canadien ou aux règles de l'aviation. L'espace aérien est reclassifié aujourd'hui, en l'absence d'un conflit de travail, généralement par suite de modifications dans le volume d'aéronefs pendant une période déterminée. La reclassification de l'espace aérien est une mesure envisagée par le Règlement de l'aviation canadien et le MANOPS. **Pour ce qui est de la gestion du débit de la circulation aérienne dans un cadre d'activités commerciales réduit, le modèle de l'ACCTA indique clairement que les contrôleurs actuels de la circulation aérienne qui détiennent un poste à l'intérieur de la classification de la gestion du débit de circulation aérienne resteront au travail. Ils seront disponibles pour assurer le débit réduit du réseau de vols.**

2g) Cette partie de la lettre de l'employeur démontre que NAV Canada reconnaît que le modèle nº 2 de l'ACCTA présenté pendant les audiences et son cadre actuel sont tous deux des

departure control models. However, the remainder of the paragraph, insofar as it comments upon Mr. Hillsburg's evidence is inaccurate. Of course, Mr. Hillsburg's evidence revealed "considerable conflicting occurrence" with respect to the impact of CATCA's model No. 2 as pleaded by Mr. Monette. However, all of Mr. Hillsburg's modelling exercises were predicated on a complete absence of air traffic control intervention. **What Mr. Monette fails to say in his paragraph 2(g) is that CATCA's model No. 2, which bears a close resemblance to CATCA's current framework, still had fewer confliction occurrences than normal traffic patterns today in the absence of air traffic control intervention. Indeed, Mr. Hillsburg's evidence was important in leading the CIRB to conclude that there could be a considerable reduction in service given to commercial air operations in Canada.** The Board did not reject out of hand CATCA's model No. 2 as implied by NAV Canada in paragraph 2(g) of its letter. Rather, the CIRB found that there could be a significant reduction in service **to commercial air operations in Canada as long as a sufficient service remained to maintain the effective availability of health care products, services and personnel, as well as the transfer of patients.** The CIRB left it up to the parties to work out the parameters of such a reduction in services. In response to Decision No. 168, CATCA proposed a framework in correspondence dated May 23, 2002 which was further refined in exchanges before the Board etc. NAV Canada proposed nothing. After the issuance of Decision No.168, it is submitted that NAV Canada refused to enter into a dialogue about how the kind of significant reduction applicable to commercial operations could be implemented in conformity with Decision No. 168. This refusal was reflected in the dynamics of the study process. **The study reveals that the stakeholder/users of the system did not use the study process to engage in such a dialogue; if CATCA's framework was not acceptable; why don't we see some evidence of consideration of something less than CATCA's framework in conformity with the directions of the CIRB? Is it because NAV Canada did not encourage or even invite such an exchange despite the message of the Board expressed at paragraphs 258–259 of the Decision No. 168.**

(pages 6–8; emphasis added)

[58] The CATCA goes on to argue that not only was there not an adequate dialogue and sufficient flexibility shown in considering and assessing a departure control model by the aeronautical study, but appropriate assumptions were not made with respect to what actions Transport Canada might undertake in respect of its regulatory responsibilities in the event of a strike. In particular CATCA argues that Transport Canada could be anticipated to prohibit all non-CANSCA-VFR flight in the event of a strike, thereby eliminating all mixed mode (IFR-VFR) problems, greatly reducing traffic and significantly reducing the danger to be anticipated. It is suggested that the failure to anticipate such Transport Canada actions is a critical flaw in the study. CATCA

modèles de contrôle des départs. Toutefois, le reste du paragraphe, dans la mesure où il fait des commentaires sur la preuve de M. Hillsburg, est inexact. Bien entendu, la preuve de M. Hillsburg a révélé « un nombre considérable d'incompatibilités » à l'égard des répercussions du modèle n° 2 de l'ACCTA tel qu'allégué par Me Monette. Toutefois, tous les exercices de modélisation de M. Hillsburg étaient fondés sur l'absence complète d'intervention du contrôle de la circulation aérienne. **Ce que Me Monette omet de dire dans son alinéa 2g) est que le modèle n° 2 de l'ACCTA, qui ressemble beaucoup au cadre actuel de l'ACCTA, avait encore moins de cas d'incompatibilité que les modèles normaux de circulation aujourd'hui en l'absence d'intervention du contrôle de la circulation aérienne. En effet, la preuve de M. Hillsburg était importante pour mener le CCRI à conclure qu'il pourrait y avoir une réduction considérable du service offert aux activités aériennes commerciales au Canada.** Le Conseil n'a pas rejeté d'emblée le modèle n° 2 de l'ACCTA tel que le sous-entend NAV Canada dans l'alinéa 2g) de sa lettre. Le CCRI a plutôt conclu qu'il pourrait y avoir une réduction importante du service **aux activités aériennes commerciales au Canada à la condition qu'il reste un niveau de service suffisant pour maintenir la disponibilité efficace des produits, des services et du personnel de soins de santé, ainsi que le transfert des patients.** Le CCRI a laissé aux parties la tâche de déterminer les paramètres d'une telle réduction de services. En réponse à la décision n° 168, l'ACCTA a proposé un cadre dans une lettre datée du 23 mai 2002 qui a par la suite été perfectionné dans les échanges devant le Conseil, etc. NAV Canada n'a rien proposé. Après l'émission de la décision n° 168, on fait observer que NAV Canada a refusé d'entreprendre un dialogue sur la manière dont le type de réduction importante applicable aux activités commerciales pourrait être mise en oeuvre conformément à la décision n° 168. Ce refus s'est traduit dans la dynamique du processus de l'étude. **L'étude révèle que les intervenants et les utilisateurs du système n'ont pas utilisé le processus de l'étude pour lancer un tel dialogue; si le cadre de l'ACCTA n'était pas acceptable, pourquoi ne voyons-nous pas le signe qu'un cadre moindre que celui de l'ACCTA aurait été envisagé conformément aux directives du CCRI? Est-ce parce que NAV Canada n'a pas encouragé un tel échange et n'y a même pas invité malgré le message du Conseil exprimé dans les paragraphes 258 et 259 de la décision n° 168?**

(pages 6-8; traduction; c'est nous qui soulignons)

[58] L'ACCTA soutient ensuite que non seulement n'y a-t-il pas eu un dialogue adéquat et une souplesse suffisante dans l'examen et l'évaluation d'un modèle de contrôle des départs par l'étude aéronautique, mais des hypothèses appropriées n'ont pas été posées à l'égard des mesures que Transports Canada pourrait prendre quant à ses responsabilités de réglementation en cas de grève. L'ACCTA soutient en particulier qu'on pourrait prévoir que Transports Canada interdirait tout vol ne relevant pas de la LCSNAC et tout vol non VFR en cas de grève, ce qui éliminerait tout problème de mode mixte (IFR-VFR), réduirait grandement la circulation et réduirait sensiblement les risques prévisibles. Le défaut de prévoir de telles mesures de la part de Transports

argues as well, that in any case, regulated mixed mode operations within the current rules are a daily reality.

[59] In summary, CATCA argues that the aeronautical study is not sufficiently interactive and detailed, does not respond creatively and appropriately to the flexibility in the CATCA proposals, and is not exhaustive. It is argued that it relies to an undue extent on stakeholder opinion from those with a vested commercial interest in avoiding a service withdrawal, ignores or contradicts findings already made in *Nav Canada (168)*, *supra*, lacked contextual information, focussed to an undue extent on economic factors and fails to deal with certain issues, such as the withdrawal of services to local traffic and to general and business aviation.

III–Analysis and Decision

[60] It is necessary to revisit and review the conclusions of *Nav Canada (168)*, *supra*, in light of the considerations and conclusions of the aeronautical study and to apply the findings of that decision, to the issues now before the Board.

A–General Strike or Lockout of the CATCA Unit

[61] It is first of all possible to observe that the aeronautical study, being directed principally to the CATCA model as it was set out in Appendix "A" of the Aeronautical Study and Appendix "B" to these reasons for decision, conclusively, in the view of the Board, establishes that a withdrawal of services along the lines suggested by CATCA would create an immediate and serious danger to the health or safety of the public. The Board is particularly concerned that as the study suggests:

• The withdrawal of scheduled air services to the extent contemplated by the CATCA would impact in a significant and unknown manner upon the provision of medical services, medical personnel, medical patients and medical supplies.

• The management patterns, which control the risks, and define the safety management practices and structures

Canada constituerait une lacune critique de l'étude. L'ACCTA soutient également que dans tous les cas, les activités réglementées en mode mixte dans le cadre des règles actuelles constituent une réalité quotidienne.

[59] En bref, l'ACCTA soutient que l'étude aéronautique n'est pas suffisamment interactive et détaillée, ne répond pas de façon créative et appropriée à la souplesse qui fait partie des propositions de l'ACCTA et n'est pas exhaustive. Elle soutient que cette étude dépend outre mesure de l'opinion d'intervenants qui ont un intérêt commercial direct à éviter une interruption des services, ignore ou contredit des conclusions déjà tirées dans *Nav Canada (168)*, précitée, manque de renseignements contextuels, met l'accent outre mesure sur des facteurs économiques et ne se penche pas sur certaines questions, tel que l'interruption des services à la circulation locale et à l'aviation générale et d'affaires.

III – Analyse et décision

[60] Cela dit, il est nécessaire de réexaminer et de revoir les conclusions de *Nav Canada (168)*, précitée, à la lumière des considérations et des conclusions de l'étude aéronautique et d'appliquer les constatations de cette décision, soit les trois groupes de questions actuellement soumises au Conseil.

A – Grève générale ou lock-out de l'unité de l'ACCTA

[61] En réponse à ces questions, il est tout d'abord possible d'observer que l'étude aéronautique, qui vise principalement le modèle de l'ACCTA tel qu'énoncé à l'annexe « A » de l'étude aéronautique et à l'annexe « B » des présents motifs de décision, établit de façon concluante, de l'avis du Conseil, qu'une interruption des services selon les modalités proposées par l'ACCTA créerait des risques imminents et graves pour la sécurité ou la santé du public. Le Conseil est particulièrement préoccupé des éléments suivants, tels que le laisse entendre l'étude :

• L'interruption des services aériens réguliers dans la mesure envisagée par l'ACCTA aurait des répercussions importantes et inconnues sur la prestation des services médicaux, sur le personnel médical, sur les patients et sur les fournitures médicales.

• Les modalités de gestion, qui limitent les risques et définissent des pratiques de gestion de la sécurité et les

of aviation organizations, would be disrupted, creating significant hazards.

• Emergency response times might degrade.

• The communication of the withdrawal of service approach proposed, which appears to the Board to be too complex for certain and easy communication, would introduce unacceptable uncertainties into the system.

• The carefully defined regulatory environment does not contemplate a withdrawal of air traffic control services.

• Pilots would attempt to more frequently fly in VFR conditions with unpredictable and hence dangerous consequences since, except at the 43 controlled aerodromes, flight clearances are not required for VFR departures.

• The aviation environment would be much less stable and structured resulting in an increased number of unpredictable and hence dangerous situations.

• Airborne aircraft not receiving service would create an unacceptable risk.

• The lack of consistently applied practices and rules would result in too high a level of uncertainty for those left to operate in full safety.

[62] All of the above concerns are set out and identified in the Aeronautical Study. All arise out of the conclusions or observations of the study and all are serious. However, in the Board's view, the concerns may be addressed and mitigated in an acceptable manner as described below, based upon the conclusions of the study and upon the evidence that was provided to the Board prior to *Nav Canada (168)*, *supra*. The basic conclusion of that decision, that aircraft not in the air, or taxiing on an aerodrome, are safe is not challenged by anything in the aeronautical study. Additionally, the control over the 43 airports in Canada exercised by those CATCA members who provide clearance to taxi and to take off and the control over designated IFR airspace of the Area Control Centres, is sufficient, that if services to some aircraft are withdrawn, the above concerns of the aeronautical study can be met while

structures des organismes aéronautiques, seraient perturbées, ce qui créerait des risques importants.

• Les délais de réaction de services d'urgence sont susceptibles de se dégrader.

• La communication de la méthode d'interruption de services proposée qui semble, aux yeux du Conseil, être trop complexe pour permettre des communications certaines et faciles, introduirait des incertitudes inacceptables dans le système.

• Le cadre réglementaire soigneusement défini n'envisage pas l'interruption des services de contrôle de la circulation aérienne.

• Les pilotes tenteraient de voler plus fréquemment dans des conditions de VFR avec des conséquences imprévisibles et donc dangereuses étant donné que, sauf dans les 43 aérodromes contrôlés, aucune autorisation de vol n'est nécessaire pour un départ en VFR.

• Le cadre de l'aviation serait beaucoup moins stable et structuré, ce qui donnerait lieu à un nombre croissant de situations imprévisibles et donc dangereuses.

• Un aéronef dans les airs qui ne reçoit pas de service créerait un risque inacceptable.

• L'absence de pratiques et de règles appliquées de façon cohérente entraînerait un niveau d'incertitude trop élevé pour permettre aux personnes qui resteraient de faire fonctionner le système de façon entièrement sécuritaire.

[62] Toutes les préoccupations ci-dessus sont énoncées et identifiées dans l'étude aéronautique. Toutes découlent des conclusions ou observations de l'étude et toutes sont graves. Toutefois, selon le Conseil, les préoccupations peuvent être traitées et atténuées de façon acceptable tel que décrit ci-dessous, selon les conclusions de l'étude et la preuve qui a été fournie au Conseil avant que la décision *Nav Canada (168)*, précitée ne soit rendue. La conclusion fondamentale de cette décision, selon laquelle un aéronef qui n'est pas dans les airs et qui ne roule pas dans un aérodrome est sûr, n'est pas contredite par quoique ce soit dans l'étude aéronautique. De plus, le contrôle sur les 43 aéroports au Canada exercé par les membres de l'ACCTA qui donnent les autorisations de rouler sur la piste et de décoller et qui exercent le contrôle sur l'espace aérien IFR désigné des centres de contrôle régional est

providing service to the remainder, provided that those denied services do not fly.

suffisant, c'est-à-dire que si les services à certains aéronefs sont interrompus, il est possible d'atténuer les préoccupations précitées de l'étude aéronautique tout en offrant le service aux autres, à la condition que les aéronefs à qui on a refusé les services ne volent pas.

[63] CATCA indicated that the system which it sought to impose in its model was a departure control model. The actual model which CATCA proposed was, unfortunately, a complex one and depended upon a number of changes and the imposition of a number of additional rules and practices to reduce the services provided. However, as the Aeronautical Study pointed out, the lack of regulations to govern the changes sought to be introduced, their complexity, the communications problems which consequently arise and the possibility of evasions and work arounds in response all raise issues of potential danger, particularly in respect of aircraft already in the air.

[63] L'ACCTA a indiqué que le système qu'elle cherchait à imposer dans son modèle était un modèle de contrôle des départs. Le modèle que l'ACCTA a en fait proposé était malheureusement complexe et dépendait d'un certain nombre de modifications et de l'imposition d'un certain nombre de règles et pratiques additionnelles afin de réduire les services offerts. Toutefois, comme l'a souligné l'étude aéronautique, le manque de réglementation pour régir les modifications que l'on veut apporter, leur complexité, les problèmes de communication qui en découlent et la possibilité de dérobades et de moyens détournés en réaction font tous augmenter les risques éventuels, particulièrement à l'égard des aéronefs déjà dans les airs.

[64] In *Nav Canada (168)*, *supra*, the Board observed that upon the evidence then presented to it, the Air Navigation System itself responded when necessary to a need or desire to restrict the number of aircraft flying, due to a lack of services, by the introduction of flow control procedures. Such procedures are typically imposed at the point of departure. If the system is not prepared to handle the safe control of an aircraft's passage because it lacks the necessary personnel, the aircraft is not permitted by the air traffic control authorities to depart. All aircraft in the air under flow control procedures are provided full services. While it does appear to the Board following the aeronautical study that a strike or lockout is safely possible as was the case prior to it, such a strike or lockout may only safely be undertaken if this occurs in accordance with the carefully defined structure and processes established by the institution of flow controls. This would be done by controlling departures at the 43 airports serviced by control towers, and by controlling passage through the IFR airspace controlled by the Area Control Centres.

[64] Dans *Nav Canada (168)*, précitée, le Conseil a indiqué que selon la preuve qui lui a alors été présentée, le système de navigation aérienne lui-même répondait à un besoin ou à un désir de restreindre le nombre d'aéronefs en vol à cause du manque de services en appliquant des procédures de régulation du débit. De telles procédures sont généralement imposées au point de départ. Si le système n'est pas prêt à assurer la sécurité du contrôle au passage d'un aéronef parce qu'il lui manque le personnel nécessaire, les autorités du contrôle de la circulation aérienne ne permettent pas à l'aéronef de partir. Tous les aéronefs dans les airs dans le cadre de procédures de régulation du débit reçoivent des services complets. Bien que, après consultation de l'étude aéronautique, il semble au Conseil qu'une grève ou un lock-out soit possible de façon sécuritaire comme c'était le cas auparavant, une telle grève ou un tel lock-out ne peut être entrepris de façon sécuritaire que conformément à la structure et au processus soigneusement définis qui découlent de l'instauration de la régulation du débit. Il est possible de le faire en contrôlant les départs aux 43 aéroports desservis par les tours de contrôle et en contrôlant le passage dans l'espace aérien IFR contrôlé par les centres de contrôle régional.

[65] If this is done, the principal concerns identified by the aeronautical study may be addressed. It is helpful to consider them in turn.

[65] Dans pareil cas, les principales préoccupations citées dans l'étude aéronautique peuvent être gérées. Il est utile de les examiner chacune à son tour.

[66] The first concern to consider relates to services in respect of medical patients and supplies. The evidence

[66] La première préoccupation à examiner concerne les services à l'égard des patients et des fournitures

before the Board indicates that such services, except for CANSCA flights and the services commonly provided by Canada's extensive MEDEVAC system, are currently obtained in respect of the transport of medical personnel, patients and of supplies largely on commercial airlines. If utilizing flow controls, only a small and gradual reduction in services is undertaken (in the first instance 10% should be considered) to be followed by successive flow control governed reductions of existing commercial flight levels at intervals of 28 days to allow a gradual adjustment, there would not be any serious and immediate danger to public health or safety. The 10% cut in available commercial flights would of course be subject to the rule that service would continue to all CANSCA flights including declared MEDEVAC flights. The continuation of the transport of medical patients and supplies would not be a problem under a system of graduated flow control.

médicales. La preuve déposée auprès du Conseil indique que ces services, à l'exception des vols en vertu de la LCSNAC et des services généralement fournis par le système MEDEVAC complet du Canada, sont actuellement offerts pour le transport du personnel médical, des patients et des fournitures en grande partie par les compagnies aériennes commerciales. Dans le cas de la régulation du débit, il n'y a qu'une réduction faible et graduelle des services (dans un premier temps, on devrait envisager 10 %), suivie de réductions successives des niveaux des vols commerciaux existants régis par la régulation des débits à des intervalles de 28 jours afin de permettre une adaptation graduelle qui ne présenterait pas de risques imminents et graves pour la sécurité ou la santé du public. La réduction de 10 % des vols commerciaux disponibles serait évidemment appliquée sous réserve de la règle selon laquelle le service se poursuivrait à l'égard de tous les vols en vertu de la LCSNAC, y compris les vols MEDEVAC signalés. Le maintien du transport des patients et des fournitures médicales ne constituerait pas un problème dans un système de régulation des débits graduée.

[67] The management patterns of aviation organizations are sufficiently flexible that a change of 10% of flight volumes can easily be accommodated given reasonable response time. To allow an adjustment, given the current standards applicable in the air navigation system in respect of NOTAMs and other information, 28 days notice of a strike and of the consequent flow control reduction of commercial aircraft movement from controlled airports would be required. Thereafter, 28 days notice of further 10% volume reductions would allow a gradual, rather than an abrupt change.

[67] Les structures de gestion des organismes aéronautiques sont suffisamment souples pour permettre facilement un changement des volumes des vols de 10 %, à condition de disposer d'un délai raisonnable. Pour permettre l'adaptation, compte tenu des normes actuelles applicables dans le système de navigation aérienne à l'égard des NOTAM et d'autres renseignements, il faudrait donner un préavis de 28 jours dans le cas d'une grève et de la réduction du mouvement des aéronefs commerciaux à partir des aéroports contrôlés qui découlerait de la régulation du débit. Par la suite, un préavis de 28 jours de nouvelles réductions de 10 % du volume permettrait un changement graduel plutôt qu'abrupt.

[68] It is improbable, given the notice periods and the CANSCA and MEDEVAC exceptions, that a serious degradation of emergency response times would result. If specific problematic situations arose, they could simply be treated as MEDEVACs under the CANSCA legislation and resolved within existing regulations, rules and practices.

[68] Compte tenu des périodes de préavis et des exceptions en vertu de la LCSNAC et de MEDEVAC, il est improbable qu'il en découlerait une dégradation grave des délais de réaction des services d'urgence. Si des situations problématiques particulières se produisaient, elles pourraient simplement être traitées comme des MEDEVAC dans le cadre de la LCSNAC et résolues dans le cadre des règlements, règles et pratiques existants.

[69] Communication of the impending reduction in services to aircraft would be conducted in accordance with the existing Air Traffic Control information procedures. Importantly, aircraft operations likely to be refused service would be advised 28 days in advance,

[69] Les communications de la réduction imminente des services aux aéronefs seraient effectuées conformément aux procédures existantes d'information sur le contrôle de la circulation aérienne. Fait important, les entreprises aériennes susceptibles de se voir refuser le service

but since all aircraft airborne would be provided full and complete service, no instance would arise where there was any possibility of an issue of refusal to provide air traffic control services to aircraft already in flight.

[70] With respect to the regulatory environment, no issues would arise with respect to proposed or contemplated ministerial instructions. The defined regulatory context would apply except that 10% of the services ordinarily provided would be withdrawn.

[71] There might be an increase in traffic at uncontrolled aerodromes, as identified by the Aeronautical Study. At present, the decision to provide or not to provide air traffic control services at an aerodrome is based upon the volume of traffic. However, uncontrolled aircraft now usually fly VFR and only in exceptional cases, IFR. In most cases, the traffic affected by the gradual withdrawal would be traffic which has indicated that it will not fly VFR in the absence of services, preferring to fly IFR. The increase in uncontrolled traffic would be a limited one, particularly if increased gradually, and would not represent a serious danger. In view of the situation that the current regulatory structure does not control VFR take-offs at other than the 43 controlled aerodromes, it is not proposed that the right to strike be allowed to FSS at all, given that their services cannot be subject to flow control and the decision to take off remains in the hands of the pilot. Full FSS services would therefore continue. The safety concerns which would arise, if any, would be left to the individual pilots to address, or if an accumulation of pressures caused concerns no further increases in lockout or strike levels would be allowed. The fluctuations in traffic levels would be well within current seasonal fluctuations or within the level of fluctuations that normally occurs because of economic activity levels.

[72] By providing that any reductions must be decided upon well in advance, well advertised and take place strictly in accordance with established procedures, stability would be maximized and unpredictability minimized. The reduction in flight volumes, would be distributed upon the basis of the previous year's

recevraient un préavis de 28 jours, mais comme tous les aéronefs dans les airs recevraient un service plein et entier, il ne se produirait aucun cas où il y aurait possibilité d'un problème de refus d'offrir des services de contrôle de circulation aérienne à des aéronefs déjà en vol.

[70] Quant au cadre réglementaire, aucun problème ne se poserait au sujet d'instructions ministérielles proposées ou envisagées. Le cadre réglementaire défini s'appliquerait, sauf que 10 % des services habituellement offerts seraient interrompus.

[71] Il pourrait y avoir une augmentation de la circulation dans les aérodromes non contrôlés, tel qu'indiqué par l'étude aéronautique. À l'heure actuelle, la décision d'offrir des services de contrôle de la circulation aérienne à un aérodrome est fondée sur le volume de circulation. Toutefois, les aéronefs non contrôlées volent habituellement en mode VFR et, seulement dans des cas exceptionnels, en mode IFR. Dans la plupart des cas, la circulation touchée par l'interruption graduelle serait de la circulation qui a indiqué qu'elle ne volerait pas en mode VFR en l'absence de services, préférant voler en mode IFR. L'augmentation de la circulation non contrôlée serait limitée, particulièrement si elle augmentait graduellement, et ne représenterait pas un danger grave. Compte tenu de la situation où la structure réglementaire actuelle ne contrôle pas les décollages en mode IFR aux aérodromes autres que les 43 aérodromes contrôlés, nous ne proposons pas du tout que le droit de grève soit accordé aux FSS, étant donné que leurs services ne peuvent pas être soumis à la régulation du débit et que la décision de décoller reste entre les mains du pilote. Les services entiers des FSS continueraient donc. Les éventuelles préoccupations de sécurité qui surviendraient seraient donc laissées à chacun des pilotes ou, si une accumulation de pressions entraînait des préoccupations, aucune nouvelle augmentation de niveau du lock-out ou de la grève ne serait permise. La fluctuation des niveaux de circulation serait bien en-deçà des fluctuations saisonnières actuelles ou à l'intérieur du niveau des fluctuations qui se produisent normalement en fonction de la nouvelle activité économique.

[72] En prévoyant que toute réduction soit décidée bien à l'avance, soit bien annoncée et ait lieu en conformité stricte avec les procédures établies, on maximiserait la stabilité et on réduirait au minimum l'imprévisibilité. La réduction des volumes de vols serait répartie en fonction des statistiques de l'année précédente

statistics respecting flight volumes with appropriate changes and allowances to reflect existing flight schedules. Because of the nature of flying at controlled airports and in IFR airspace, mostly regular, and often scheduled, commercial operations would be affected. No scheduled operator would be asked to reduce its existing, requested and published schedule by more than 10% at any stage. The situation would be relatively stable and fluctuate only to a manageable degree.

[73] All aircraft in the air would receive full air traffic control services without challenge or question.

[74] The level of uncertainty under this approach would be minimized. It should be emphasized that in view of the risks of disturbing management patterns, of eliminating a measure of usually available emergency or medical support infrastructure, or offloading some flying to uncontrolled airports to fly VFR, and of disturbing existing structures and patterns, the flow control flight reductions of 10% should not continue indefinitely. Although it is a matter of judgement, it appears to the Board that on the evidence taken as a whole, a maximum of 3 graduated flow control reductions of 10% to reach a maximum reduction of 30% of services, would be the most that could be accomplished by way of a withdrawal of services consequent to a strike or lockout, before, on the basis of the present evidence, any concerns would arise respecting the development of a serious danger. However, maintaining 70% of prior services would ensure that no serious danger would arise.

[75] The introduction of flow control would, in view of the fact that the supply of services by the CATCA members could pose an immediate or serious danger to the health or safety of the public, be specified under sections 87.4(6)(b) and (c) of the *Code*, which allow the Board to set out the manner of the supply of services which are necessary to avoid an immediate and serious danger to the health or safety of the public or to impose any other measures appropriate.

B–Cross-border and International Flights

[76] With respect to United States and overseas flights, because the flow control approach would control only

concernant les volumes de vols, avec des modifications appropriées et en tenant compte des horaires de vols existants. En raison de la nature de la circulation dans les aéroports contrôlés et dans l'espace aérien en mode IFR, ce sont principalement les compagnies commerciales régulières qui seraient touchées. On ne demanderait à aucun exploitant régulier de réduire son horaire existant, demandé et publié de plus de 10 % à quelque étape que ce soit. La situation serait relativement stable et fluctuerait seulement à l'intérieur de limites gérables.

[73] Tous les aéronefs dans les airs recevraient des services complets de contrôle de la circulation aérienne sans contestation ni question.

[74] Le degré d'incertitude dans le cadre de cette démarche serait réduit. Il faut souligner que compte tenu des risques de perturber les modalités de gestion, d'éliminer une partie de l'infrastructure d'urgence ou de soutien médical habituellement accessible ou de se décharger de certains vols vers des aéroports non contrôlés afin de voler en mode VFR et de perturber des structures et des modalités existantes, la réduction de vols de 10 % par la régulation du débit ne devrait pas se poursuivre indéfiniment. Bien qu'il s'agisse d'une question de jugement, il semble au Conseil que compte tenu de la preuve dans son ensemble, 3 réductions graduées de 10 % par la régulation du débit pour atteindre une réduction maximale de 30 % des services seraient la plus importante interruption de services qui pourrait être réalisée par suite d'une grève ou d'un lock-out avant que, selon la preuve actuelle, des préoccupations puissent survenir concernant l'apparition de risques graves. Toutefois, le maintien de 70 % des services antérieurs éliminerait la possibilité de risques graves.

[75] L'introduction de la régulation du débit, compte tenu du fait que la prestation de services par les membres de l'ACCTA pourrait poser des risques imminents et graves pour la sécurité ou la santé du public, serait précisée en vertu des alinéas 87.4(6)b) et c) du *Code* qui permettent au Conseil de préciser les modalités de la prestation des services nécessaires afin d'éviter un risque imminent et grave pour la sécurité ou la santé du public, ou d'imposer toute autre mesure appropriée.

B – Vols transfrontaliers et internationaux

[76] Pour ce qui est des vols internationaux et américains, parce que la régulation du débit contrôlerait

departures, the Board would not attempt to impose any restrictions on incoming flights. It is expected, however, that decisions by operators on incoming flights would be affected by the restrictions on departures.

C–Non-operational Services

[77] It is first of importance in this respect to consider what factors may make an employee fall within the "non-operational" category as opposed to "operational." It must be realized that the distinction, as it has been made in NAV CANADA respecting positions in the CATCA bargaining unit, does not make it possible or otherwise mean that the non-operational duties in question could always, without a consideration of their nature, be removed during a lockout or strike without creating a danger to the health or safety of the public. The distinction as a category arises initially from Article 1 of the now expired CATCA/NAV CANADA collective agreement, although it doubtless has been continued in subsequent agreements. The distinction is for the purposes of determining working conditions and pay. In respect of hours of work, the "operational" employees work a slightly shorter 36.0 hour work week, and the "non-operational" employees work 37.5 hours. Other than work scheduling the distinction also affects the structure and levels of remuneration and inevitably related pension entitlements. A key point is that, depending on the work categorization, the work functions of certain operational and non-operational positions can be closely related or even, to some extent, integrated. The completion of operational tasks may require the support of a non-operational function. For this reason, it cannot be simply stated that "operational" positions are required and "non-operational" positions may strike. It is, therefore, necessary to examine the "non-operational" work in question, position by position, and to question to what extent the removal of the function identified in a strike or lockout situation, might put at risk the carrying out of some task or function necessary to the safety of air traffic control services, the absence of which might lead to a danger to the health or safety of the public.

seulement les départs, le Conseil ne chercherait pas à imposer quelque restriction que ce soit sur les vols à l'arrivée. Il est toutefois prévu que les décisions prises par les exploitants au sujet des vols à l'arrivée seraient touchées par les restrictions sur les départs.

C – Services non opérationnels

[77] Il est d'abord important à ce sujet de considérer les facteurs qui peuvent faire en sorte qu'un employé fasse partie de la catégorie « non opérationnelle » plutôt que de la catégorie « opérationnelle ». Il faut se rendre compte que la distinction, telle qu'elle a été faite dans NAV CANADA au sujet des postes de l'unité de négociation de l'ACCTA, ne fait pas en sorte qu'il soit possible de toujours interrompre les fonctions non opérationnelles en question, sans tenir compte de leur nature, pendant un lock-out ou une grève sans entraîner de risques pour la santé ou la sécurité du public. La distinction relative à la catégorie découle au départ de l'article 1 de la convention collective entre l'ACCTA et NAV CANADA maintenant échue, bien qu'elle ait sans aucun doute été reconduite dans les conventions ultérieures. La distinction vise à déterminer les conditions de travail et la rémunération. Pour ce qui est des heures de travail, les employés « opérationnels » ont une semaine de travail légèrement plus courte, soit de 36,0 heures, tandis que les employés « non opérationnels » travaillent 37,5 heures. Outre l'établissement de l'horaire de travail, la distinction touche aussi la structure et les niveaux de rémunération ainsi que les droits à pension qui y sont inévitablement liés. Un point clé est le fait que, selon la classification du travail, les fonctions de travail de certains postes opérationnels et non opérationnels peuvent être étroitement liées ou même, dans une certaine mesure, intégrées. La réalisation de tâches opérationnelles peut exiger le soutien d'une fonction non opérationnelle. Pour cette raison, on ne peut pas simplement énoncer que les postes « opérationnels » sont obligatoires et que les postes « non opérationnels » peuvent faire l'objet d'une grève. Il est donc nécessaire d'examiner le travail « non opérationnel » en question, poste par poste, et de se demander dans quelle mesure la suppression de la fonction en question dans une situation de grève ou de lock-out pourrait mettre en danger l'exécution d'une tâche ou d'une fonction nécessaire à la sécurité des services de contrôle de circulation aérienne, dont l'absence pourrait entraîner des risques pour la santé ou la sécurité du public.

1. Data System Co-ordinators

[78] The first position to be considered is that of data system coordinator (DSC). In respect of this position, it has been agreed upon by both NAV CANADA and the CATCA that its functions are essential to the safe control of air traffic, and its functions should not be withdrawn in the event of strike or lockout action.

2. Unit Operation Specialists

[79] The position of unit operation specialist (UOS), unlike that of DSC, is in dispute. NAV CANADA contends that the UOS functions cannot be withdrawn. It is CATCA's position that UOS services may be withdrawn without violating the standard set out in section 87.4 of the *Code*. NAV CANADA argues that UOSs who work in smaller towers, relieve controllers and provide certain control services. However, NAV CANADA also notes that UOSs perform many integrated non-control duties or activities that support or are otherwise of critical importance to the safety and integrity of the air navigation system. NAV CANADA indicates that UOSs are responsible for overseeing the day-to-day work performed in the tower, for monitoring and assessing the operational effectiveness of control tower personnel, and assigning duties to ensure an even and safe distribution of workload. UOSs also ordinarily maintain a controller review process, monitor live and recorded communications, principally between controllers and aircraft pilots and counsel and correct controller performance. They participate in fact-finding and the preliminary investigation of operational irregularities or incidents. They keep system information up-to-date and continuously monitor procedures and activities.

[80] CATCA argues that the UOSs work only straight days, and that there is only one position per tower, depending upon the level of traffic controlled by the tower in question. The CATCA as well argues that the NAV CANADA manager has the responsibility for maintaining a controller performance review process, and that the UOSs are not **exclusively** responsible for monitoring live and recorded communications or for maintaining and correcting performance by interviews

1. Coordonnateurs des systèmes de données

[78] Le premier poste à étudier est celui du coordonnateur des systèmes de données (DSC). Pour ce qui est de ce poste, il a été convenu par NAV CANADA et l'ACCTA que ses fonctions sont essentielles au contrôle sécuritaire de la circulation aérienne et que ses fonctions ne devraient pas être interrompues en cas de grève ou de lock-out.

2. Spécialistes, exploitation de l'unité

[79] Le poste de spécialiste, exploitation de l'unité (UOS), à la différence de celui de DSC, fait l'objet d'un différend. NAV CANADA soutient que les fonctions des UOS ne peuvent pas être interrompues. L'ACCTA soutient que les services des UOS peuvent être interrompus sans violer la norme établie à l'article 87.4 du *Code*. NAV CANADA soutient que les UOS, qui travaillent dans les petites tours, assurent la relève des contrôleurs et fournissent certains services de contrôle. Toutefois, NAV CANADA fait aussi observer que les UOS effectuent de nombreuses tâches ou activités intégrées qui ne constituent pas du contrôle mais qui soutiennent la sécurité et l'intégrité du système de navigation aérienne ou sont d'une autre manière d'importance critique pour celles-ci. NAV CANADA indique que les UOS sont responsables de la supervision du travail courant effectué dans la tour, de la surveillance et de l'évaluation de l'efficacité opérationnelle du personnel des tours de contrôle et de l'affectation des tâches pour assurer une répartition égale et sécuritaire de la charge de travail. Les UOS exercent aussi habituellement un processus de révision des contrôleurs, surveillent les communications en direct et enregistrées, principalement entre les contrôleurs et les pilotes d'aéronefs, et conseillent et corrigent les contrôleurs dans leur prestation. Ils participent à la recherche de faits et à l'enquête préliminaire sur les irrégularités ou incidents opérationnels. Ils tiennent l'information des systèmes à jour et surveillent continuellement les procédures et les activités.

[80] L'ACCTA soutient que les UOS travaillent seulement pendant des jours consécutifs et qu'il y a seulement un poste par tour, selon le degré de circulation contrôlée par la tour en question. L'ACCTA soutient également que le gestionnaire de NAV CANADA est responsable de maintenir un processus d'examen du rendement des contrôleurs et que les UOS ne sont pas **exclusivement** responsables de la surveillance de communications en direct et

and counselling. The CATCA asserts that it is the unit manager who has the primary responsibility for conducting the oversight of and remedying controller performance and investigating operational irregularities, although the CATCA does acknowledge that the UOSs may do this.

[81] It should be noted, however, that the testimony of Ms. Kathy Fox indicated that where they are employed, the UOSs serve as an operational and technical support to the controllers and on request to the manager in respect of the functions performed. Typically, it was indicated that the use of UOSs and the determination of their status responds to unit demands and air traffic levels. Where support is required, UOSs may be employed to supplement, assist or support the manager. When employed, their duties include the maintenance of up-to-date information, the verification of controller competency by applying proficiency tests, and monitoring performance regularly and continuously to detect and correct any variation in procedure, which might compromise the safety of the system. The care ordinarily taken in respect of the supervision of controller duties is dramatically illustrated by testimony given by Ms. Fox respecting how the manager of an air traffic control facility and the relevant UOS, if one were acting in support of the manager, might be expected to respond to an "incident" where a loss of separation or other apparent error indicating a hazard to an aircraft has occurred. She indicated that an investigation is done as soon as possible after an incident and explained why:

> MS FOX: So we can preserve all of the data and the information associated with that particular incident, including flight progress strips, flight plans, weather information, who was working what position, audio tapes, radar tapes, if they are available. We want to secure all of that data.
>
> The other aspect of it, and the reason we remove a controller from duty as soon as possible after an incident—it's done in a non-punitive fashion and it's non-prejudicial—the controller may have been upset by the event. It's better to relieve them from duty so they don't continue to perform control duties if they are in any way upset.
>
> Or if there is an issue related to their work performance, their training or their competence, we want to assess that through the preliminary investigation before returning them to active control duties. That work, in a smaller tower, is often performed by UOS.

enregistrées ou pour le maintien et la correction du rendement au moyen d'entrevues et de consultations. L'ACCTA affirme que c'est le gestionnaire d'unité qui a la responsabilité principale d'effectuer la surveillance du rendement des contrôleurs et de le corriger, ainsi que d'enquêter sur les irrégularités opérationnelles, bien que l'ACCTA reconnaisse que les UOS puissent faire cela.

[81] Il faut toutefois noter que le témoignage de M^me^ Kathy Fox indiquait que lorsqu'ils sont employés, les UOS servent de soutien opérationnel et technique aux contrôleurs et, sur demande, aux gestionnaires à l'égard des fonctions exécutées. D'ordinaire, il était indiqué que le recours aux UOS et la détermination de leur statut est en réponse aux exigences de l'unité et aux niveaux de circulation aérienne. Lorsqu'un soutien est nécessaire, des UOS peuvent être employés pour remplacer le gestionnaire, l'aider ou l'appuyer. Lorsqu'ils sont employés, leurs fonctions comprennent la tenue d'information à jour, la vérification de la compétence des contrôleurs par l'application de tests de compétence et par la surveillance régulière et continue du rendement afin de détecter et de corriger toute variation de la procédure qui pourrait compromettre la sécurité du système. Le soin habituellement pris à l'égard de la surveillance des tâches des contrôleurs est illustré de façon spectaculaire par le témoignage donné par M^me^ Fox au sujet de la manière dont le gestionnaire d'un établissement de contrôle de la circulation aérienne et l'UOS pertinent, s'il soutien le gestionnaire, devrait répondre à un « incident » en cas de perte d'espacement ou d'autre erreur apparente indiquant un risque pour un aéronef. Elle a indiqué qu'il y a enquête aussitôt que possible après un incident et a expliqué pourquoi :

> M^ME^ FOX : Afin que nous puissions préserver toutes les données et tous les renseignements associés à cet incident en particulier, y compris les fiches de progression de vol, les plans de vol, les renseignements météorologiques, les personnes occupant chaque poste, les bandes audio, les bandes radar, s'ils sont disponibles. Nous voulons protéger toutes ces données.
>
> L'autre aspect de la question est la raison pour laquelle nous retirons un contrôleur de ses fonctions dès que possible après un incident – nous le faisons de façon non punitive et sans préjudice – c'est que le contrôleur a pu être bouleversé par l'événement. Il est mieux de le retirer de ses fonctions afin qu'il ne continue pas d'effectuer des tâches de contrôle s'il est bouleversé de quelque façon que ce soit.
>
> Par ailleurs, s'il y a un problème lié à son rendement au travail, à sa formation ou à sa compétence, nous voulons évaluer ces éléments au moyen de l'enquête préliminaire sans le renvoyer à des fonctions actives de contrôle. Dans une petite tour, ce travail est souvent effectué par un UOS.

...

MS FOX: ... We need to know as soon as possible if there is something we need to correct immediately. That is the purpose of the preliminary investigation that's done by the unit and by the UOS.

(transcript of October 8, 2002, case management meeting, pages 26–27)

[82] Although the CATCA submissions indicated that the UOSs are not exclusively responsible for the functions in question, the evidence discloses that when they are employed, they are ordinarily responsible for them. It appears from the experience that the functions directly support operations in the ordinary working situation and significantly contribute to overall working conditions. While managers might perform the functions in question and preserve the safety and integrity of the operation of the system, there is no doubt that the performance of the functions is necessary in order to prevent an immediate and serious danger to the health and safety of the public. These services, therefore, must be continued in the event of a strike or lockout. Since they are necessary in the interests of health or safety, it is not sufficient to say that this function could be performed by others, unless those others ordinarily and regularly provide the services in question and in the ordinary course of events, may be expected to be available to do so.

3. Unit Operations Officers

[83] Unlike the UOSs, the unit operations officers (UOOs) are located at the Area Control Centres (ACCs) and larger towers. There may be two or three positions in the ACCs and one in the control towers. Like the UOSs, the UOOs, where they are utilized, are responsible for the monitoring of procedures and information systems and practices and can be responsible for investigating incidents or operating irregularities. Unlike the UOSs, they are not responsible for proficiency checks. Importantly, the duties of UOOs are required to be performed to fully support the operations of air traffic control, although they are ordinarily not directly involved in control activities. Like the UOSs, the services provided by the UOOs, including the Gander ACC and Edmonton altitude reservation UOO, conceded by CATCA to be required because of their direct support of operations, are in the view of the Board necessary to continue in the event of

...

M[ME] FOX : ... Nous voulons savoir aussitôt que possible s'il y a quelque chose à corriger immédiatement. C'est le but de l'enquête préliminaire qui est effectuée par l'unité et par l'UOS.

(transcription de la conférence préparatoire à l'audience tenue le 8 octobre 2002, pages 26-27; traduction)

[82] Bien que, dans ses observations, l'ACCTA indiquait que les UOS ne sont pas exclusivement responsables des fonctions en question, la preuve révèle que lorsqu'ils sont employés, ils en sont habituellement responsables. Il ressort de l'expérience que ces fonctions soutiennent directement des activités en situation ordinaire de travail et contribuent de façon importante aux conditions de travail globales. Bien que les gestionnaires puissent remplir les fonctions en question et préserver la sécurité et l'intégrité du fonctionnement du système, il n'y a pas de doute que l'exercice de ces fonctions est nécessaire afin de prévenir des risques imminents et graves pour la sécurité ou la santé du public. Par conséquent, ces services doivent être maintenus en cas de grève ou de lock-out. Comme ils sont nécessaires dans l'intérêt de la santé ou de la sécurité, il ne suffit pas de dire que cette fonction pourrait être exécutée par d'autres, à moins que ces autres personnes offrent ordinairement et régulièrement les services en question et que, dans le cours normal des événements, ils sont normalement disponibles pour le faire.

3. Agents d'exploitation de l'unité

[83] À la différence des UOS, les agents d'exploitation de l'unité (UOO) sont situés dans les centres de contrôle régionaux (CCR) et les grandes tours. Il peut y avoir deux ou trois postes dans les CCR et un dans les tours de contrôle. Comme les UOS, les UOO, lorsqu'on a recours à eux, sont responsables de surveiller les procédures ainsi que les systèmes et pratiques d'information et peuvent être responsables d'enquêter sur des incidents ou des irrégularités de fonctionnement. À la différence des UOS, ils ne sont pas responsables des vérifications de compétence. Fait important, les UOO doivent remplir leurs fonctions afin de soutenir entièrement les activités de contrôle de la circulation aérienne, bien qu'ils ne soient ordinairement pas engagés directement dans les activités de contrôle. Tout comme pour les UOS, les services offerts par les UOO, y compris ceux des UOO du CCR de Gander et de la réservation de l'altitude d'Edmonton que

lockout or strike to prevent an immediate and serious danger to the public health and safety.

l'ACCTA reconnaît comme nécessaires, en raison de leur soutien direct des activités, sont de l'avis du Conseil essentiels en cas de lock-out ou de grève afin de prévenir des risques imminents et graves pour la sécurité ou la santé du public.

4. Specialist Positions, Communications Specialists, Facilities Specialists, Flight Data Processing Specialists, Airspace and Procedures Specialists, Surveillance Systems Specialists, ATS Research Analyst, Safety and Service Design Specialists

4. Postes de spécialistes, spécialistes des communications, spécialistes des aménagements, spécialistes, Traitement des données de vol, spécialistes, Espace aérien et procédures, spécialistes, Systèmes de surveillance, analystes de recherche SCA, spécialistes, Sécurité et conception de services

[84] It is possible to consider these positions as a group and to articulate the principles that should apply in respect of them rather than considering each individually. To do this, it is useful to first illustrate the considerations that are determinative in respect of these positions by reference to the evidence presented.

[84] Il est possible de considérer ces postes comme un groupe et d'énoncer les principes qui devraient s'appliquer à leur égard plutôt que de les examiner un à un. Pour ce faire, il est utile d'illustrer d'abord les considérations déterminantes à l'égard de ces postes par rapport à la preuve présentée.

[85] Ms. Fox spoke of each of the relevant positions or groups of positions in turn. In respect of the communications specialists, Ms. Fox indicated that their work included the definition of operational requirements for both new systems and upgrades to existing systems. They work to translate operational requirements into technical specifications that engineers can build to. However, she indicated that the specialists might be involved in troubleshooting existing services. Ms. Fox indicated that the airspace and procedures specialist, the surveillance systems specialist and the ATS research analyst could all be performing similar types of duties, although specializing in different types of systems. The flight data processing specialists, it was indicated, because the national flight data processing system has passed the end of its life cycle, is more involved with troubleshooting directed at maintaining the existing systems.

[85] M[me] Fox a parlé tour à tour de chacun des postes ou groupe pertinent. En ce qui concerne les spécialistes des communications, M[me] Fox a indiqué que leur travail comprenait la définition des exigences opérationnelles pour les nouveaux systèmes et pour les mises à niveau des systèmes existants. Ils travaillent à traduire les exigences opérationnelles en spécifications techniques sur lesquels les ingénieurs peuvent intervenir. Elle a toutefois indiqué que les spécialistes peuvent participer au dépannage des services existants. M[me] Fox a indiqué que le spécialiste, Espace aérien et procédures, le spécialiste, Systèmes de surveillance et l'analyste de recherches SCA peuvent tous remplir des types de tâches semblables, même s'ils se spécialisent dans des types de systèmes différents. Les spécialistes, Traitement des données de vol, a-t-on indiqué, parce que le système national de traitement des données de vol a dépassé la fin de son cycle de vie, fait davantage de dépannage visant à maintenir les systèmes existants.

[86] The surveillance systems specialists concern themselves with the radar surveillance systems and the radar situational displays used by controllers. If deficiencies arise, these specialists would be involved directly in troubleshooting to correct the situation encountered.

[86] Les spécialistes, Systèmes de surveillance, s'occupent des systèmes de surveillance par radar et des affichages situationnels de radar utilisés par les contrôleurs. Si un problème se pose, ces spécialistes participent directement au dépannage pour corriger la situation qui s'est produite.

[87] The ATS research analyst, however, does work primarily directed at developing and testing simulations for new procedures in respect of aerospace transfers.

[87] L'analyste de recherche SCA travaille toutefois essentiellement directement à l'élaboration et à l'essai de simulations pour de nouvelles procédures des transferts de l'espace aérien.

[88] Ms. Fox expressed the view that if the services of flight data processing specialists, airspace and procedures specialists and communications specialists were not available to support day-to-day activities, there would be an impact on the safety of the system.

[89] The safety and service design specialists, it was indicated, although located at head office, were responsible for decisions respecting the analysis of reports, the investigation of operating incidents, and for quality assurance and the identification of trends.

[90] In the Board's view, these positions can be assessed as a group. If their functions related to longer range planning, planning directed to the resolution of efficiency or economic issues or to future construction or the improvement of facilities or procedures not directly related to safety, they need not continue. If, on the other hand, the functions or activities relate to the support of maintenance, improvement of the safety of operations, the direct support of operations or of the safe operation of existing operations or facilities, the functions in question must continue. This includes all operations related to troubleshooting and all incident analysis and investigation. As an example, the vigilant observation of the safety and service design specialists, being operational incident and safety related, must be continued. All such services directly supporting or integrated with the provision of air traffic control services must be continued. Larger range support or planning may be withdrawn.

5. Operations Specialist–Aerospace Simulator

[91] These positions provide a useful example of services that may be withdrawn. They are directed at longer term and future requirements. It was indicated that their absence would reduce the capacity to conduct simulation exercises in support of airspace changes or to revise procedures. If these positions were needed to conduct simulations in respect of changes actually occurring, such functions must be viewed as necessary. If required for proposed or future changes, or for longer

[88] M[me] Fox a exprimé l'avis que si les services des spécialistes, Traitement des données de vol, des spécialistes, Espace aérien et procédures et des spécialistes en communications n'étaient pas accessibles pour soutenir les activités courantes, il y aurait des répercussions sur la sécurité du système.

[89] Les spécialistes, Sécurité et conception de services, a-t-on indiqué, bien que situés au siège social, étaient responsables de décisions concernant l'analyse des rapports et les enquêtes sur les incidents d'exploitation ainsi que de l'assurance de la qualité et du repérage des tendances.

[90] De l'avis du Conseil, ces postes peuvent être évalués en groupe. Si leurs fonctions concernaient la planification à long terme, la planification visant la résolution de problèmes d'efficacité ou de problèmes économiques ou encore la construction future ou l'amélioration des aménagements ou des procédures qui ne concernent pas directement la sécurité, il ne serait pas nécessaire de les maintenir. Si, par ailleurs, les fonctions ou activités concernent le soutien de la maintenance, l'amélioration de la sécurité ou le soutien direct des activités ou encore l'exploitation sécuritaire des activités ou des aménagements existants, les fonctions en question doivent être maintenues. Cela comprend toutes les activités concernant le dépannage ainsi que l'analyse des incidents et les enquêtes sur ceux-ci. Par exemple, l'observation vigilante des spécialistes, Sécurité et conception de services, qui concerne les incidents opérationnels et la sécurité, doit se poursuivre. Tous les services qui soutiennent directement la prestation des services de contrôle de la circulation aérienne ou y sont intégrés doivent se poursuivre. Le soutien ou la planification à long terme peut être interrompu.

5. Spécialistes des opérations – Simulateur d'espace aérien

[91] Ces postes présentent un exemple utile de services qui peuvent être interrompus. Ils visent les besoins futurs à long terme. Il a été indiqué que leur absence réduirait la capacité d'effectuer des exercices de simulation pour soutenir des changements d'espace aérien ou réviser des procédures. Si ces postes étaient nécessaires pour effectuer des simulations concernant des changements qui se produisent réellement, de telles fonctions devraient être considérées comme

range planning they would not be, since no **immediate** and serious danger would arise upon their withdrawal.

6. ATC Tower Requirements Specialist / ATC Operational Resourcing Specialist

[92] These positions are conceded by NAV CANADA to, in the short term, not be required to protect the health or safety of the public from immediate and serious danger. Since it is possible to reapply, should their absence cumulatively create a need, they are found not to be necessary.

7. Project Work

[93] The need to continue such work depends upon its relationship to ongoing operations and whether it is of present or longer range influence. Generally, NAV CANADA submitted that this work should continue, while the CATCA argued that it would not need to continue to be provided to prevent an immediate and serious danger. It is useful in considering such work to recall that danger, of a longer term type, could develop, but this could be addressed under the section in time to avert any identified and developing situation. It is useful to consider each of the project undertakings underway at the time of the application in turn to illustrate what project work should or should not typically continue.

(i) CAATS

[94] CAATS is a project designed to replace a mechanical and electrical air traffic control strip display with a fully integrated electrical one. While the CATCA argued that it would not enhance system safety, at least one of the system features, a non-radar conflict alert, is designed to enhance safety. At the same time, while NAV CANADA evidence expressed some concern about the age and functionality of the existing systems and the consequent need to move to CAATS, it appeared from all the evidence that no particular urgency had been attached to this project. In the result, since the withdrawal of services by the CATCA members working on the project could be undertaken without creating an immediate danger, the CATCA members working on CAATS need not continue to provide their services in the event of a strike or lockout.

nécessaires. S'ils visent des changements proposés ou futurs ou la planification à long terme, ils ne sont pas nécessaires, étant donné qu'aucun risque **imminent** et grave ne découlerait de leur interruption.

6. Spécialiste, Exigences des tours ATC / spécialiste, Ressourcement opérationnel ATC

[92] NAV CANADA reconnaît que ces postes ne sont pas requis à court terme pour protéger la santé ou la sécurité du public contre des risques imminents et graves. Comme il est possible de présenter une nouvelle demande si leur absence cumulée crée un besoin, ils sont considérés comme n'étant pas nécessaires.

7. Projets

[93] La nécessité de poursuivre ce travail dépend de sa relation avec les activités courantes et de son influence actuelle ou à long terme. Dans l'ensemble, NAV CANADA a fait valoir que ce travail devrait se poursuivre, tandis que l'ACCTA a soutenu qu'il ne serait pas nécessaire de continuer à l'effectuer pour prévenir des risques imminents et graves. Dans l'étude d'un tel travail, il est utile de se rappeler qu'un danger à long terme pourrait se développer, mais cette situation pourrait être traitée en vertu de l'article à temps pour éviter toute situation repérée en évolution. Il est utile de considérer chacun des projets en cours au moment de la demande afin d'illustrer quels projets devraient ou non généralement se poursuivre.

i) CAATS

[94] CAATS est un projet visant à remplacer un affichage mécanique et électrique de progression de vol de la circulation aérienne par un affichage électrique entièrement intégré. Bien que l'ACCTA ait soutenu qu'il n'améliorerait pas la sécurité du système, au moins une des caractéristiques du système, une alerte de conflit non radar, vise à améliorer la sécurité. En même temps, tandis que la preuve de NAV CANADA exprimait une certaine préoccupation au sujet de l'âge et du fonctionnement des systèmes existants et du besoin, par conséquent, de passer à CAATS, il ressort qu'aucune urgence particulière n'avait été attribuée à ce projet. Par conséquent, étant donné que l'interruption des services par les membres de l'ACCTA qui travaillent au projet pourrait se faire sans créer de risques imminents, les membres de l'ACCTA qui travaillent sur le CAATS n'ont pas besoin de continuer à offrir leurs services en cas de grève ou de lock-out.

(ii) Third Runway Project–Toronto

[95] This project was designed to allow the training of those controllers necessary to allow the third Toronto runway to be put in full use. The Board was advised of the completion of the project so this issue has become fully moot.

(iii) On-the-job Training–Licensed Controllers

[96] On-the-job training for licensed controllers was earlier held to be necessary to continue in view of the possibility of serious strain on the remaining controllers in the event that the flow of newly trained controllers, particularly those changing work locations or specialties, was interrupted. However, the evidence before the Board eventually indicated that it was only at the Winnipeg ACC that the situation was so tight as to create a genuine risk or hazard in the immediate or short term. Since the relevant section 87.4 speaks of an immediate and serious danger, looking forward, the Board is of the view that on-the-job training of controllers services might be withdrawn, except at work locations where a substantial risk of overtime work to the remaining control staff would result.

(iv) National Airspace Review

[97] This, like the CAATS project, is a longer term project and its withdrawal would not have an immediate operational impact in the sense contemplated by the *Code*.

(v) Air Shows

[98] The advice and information provided in respect of air shows indicate that these are a discretionary aviation activity, the absence of which would not have any harmful effect, nor create any risk to the health or safety of the public. The evidence disclosed that air shows are generally carried out within airspace that is designated specifically for that purpose and not aimed as such. There would be no obligation to provide services to an aircraft requesting to depart to take part in an air show. However, aircraft in transit would require the provision of services, as noted, hereinafter.

ii) Projet de troisième piste – Toronto

[95] Ce projet a été conçu pour permettre la formation des contrôleurs nécessaires pour permettre la pleine utilisation de la troisième piste de Toronto. Comme le Conseil a été informé de l'achèvement du projet, cette question est devenue sans intérêt pratique.

iii) Formation sur place – Contrôleurs titulaires d'une licence

[96] La formation sur place des contrôleurs titulaires d'une licence était dans le passé considérée comme nécessaire compte tenu de la possibilité d'un stress sérieux sur les autres contrôleurs au cas où l'arrivée de contrôleurs nouvellement formés, particulièrement ceux qui changent de lieu de travail ou de spécialité, était interrompue. Toutefois, la preuve présentée au Conseil a plus tard indiqué que c'était seulement au CCR de Winnipeg que la situation était serrée au point de créer un risque véritable dans l'immédiat ou à court terme. Étant donné que l'article 87.4 pertinent parle d'un risque imminent et grave, en perspective, le Conseil est d'avis que les services de formation sur place des contrôleurs peuvent être interrompus, sauf sur les lieux de travail où il en résulterait un risque important d'heures supplémentaires pour les autres employés chargés du contrôle.

iv) Examen théorique de l'espace aérien

[97] Ce projet, tout comme le projet CAATS, est un projet à long terme et son interruption n'aurait pas de répercussions opérationnelles imminentes au sens envisagé par le *Code*.

v) Spectacles aériens

[98] Les avis et renseignements fournis au sujet des spectacles aériens indiquent qu'il s'agit d'une activité d'aviation discrétionnaire dont l'absence n'aurait aucun effet défavorable et ne créerait aucun risque pour la santé ou la sécurité du public. La preuve indiquait que les spectacles aériens sont généralement donnés dans un espace aérien désignés précisément à cet effet et non conçus à cette fin. Il n'y aurait aucune obligation d'offrir des services à un aéronef demandant de partir pour participer à un spectacle aérien. Toutefois, un aéronef en transit aurait besoin de certains services tels que mentionnés ci-dessous.

(vi) Winnipeg Resectorization Project

[99] The evidence respecting this project indicated that the project was required due both to delays and the complexity of the airspace structures utilized. While the situation was one that could be temporarily addressed with flow control procedures, a better, safer fix was the completion of the project. Since this project will result in safer operations immediately upon its completion, services to it should not be withdrawn in the interest of reducing a danger to the health or safety of the public as soon as possible.

[100] In providing her evidence, Ms. Fox supported this conclusion by indicating that the safety of air traffic control systems was relative and dynamic, and not static and absolute. The systems themselves require care and maintenance. Many of the described "non-operational" positions are concerned with the maintenance of the air traffic control system and of related information or procedures directed to the reduction of accumulating dangers. The evidence before the Board demonstrated that Air Navigation System failures are often cumulative in nature and serious accidents occur when the protective procedures and processes are eroded. Thus, while the Board is of the view that project work aimed in the longer term at broad system improvements can be interrupted during a strike or lockout, where the work is more directly relevant to the maintenance of current operations or the elimination of specific dangers and problems actually perceived or developing, it should continue even during such a lockout or strike.

[101] One final point must be made in respect of operational/non-operational positions. The Board has made its determinations above respecting which of the various non-operational services and projects must be continued during a strike or lockout. However, since the previous portion of these reasons indicates that under carefully controlled conditions, certain operational positions may participate in a lockout or strike, under such conditions, even those non-operational positions identified as necessary, might also participate in such a strike or lockout. At the 30% level contemplated as a maximum service withdrawal, it would be possible to have a corresponding withdrawal of those non-operational services which directly support the operational services being withdrawn. On the other hand, 70% of operations would continue and the non-

vi) Projet de resectorisation de Winnipeg

[99] La preuve concernant ce projet a indiqué qu'il était nécessaire, tant en raison de retards qu'en raison de la complexité des structures de l'espace aérien utilisé. Tandis que la situation en était une qui pouvait être temporairement réglée au moyen de procédures de régulation du débit, l'achèvement du projet constituait une solution meilleure et plus sûre. Comme ce projet entraînera des activités plus sûres dès son achèvement, les services y menant ne devraient pas être interrompus, dans l'intérêt de la réduction des risques pour la santé ou la sécurité du public dès que possible.

[100] Dans son témoignage, M^me^ Fox a soutenu cette conclusion en indiquant que la sécurité des systèmes de contrôle de la circulation aérienne était relative et dynamique, et non statique et absolue. Les systèmes exigent eux-mêmes des soins et de l'entretien. Nombre des postes « non opérationnels » décrits visent l'entretien du système de contrôle de la circulation aérienne et de renseignements ou procédures connexes visant à réduire les dangers qui s'accumulent. La preuve présentée au Conseil a démontré que les pannes de système de navigation aérienne sont souvent de nature cumulative et que des accidents graves se produisent lorsque les procédures et processus de protection sont diminués. Par conséquent, bien que le Conseil soit d'avis que les projets visant de larges améliorations des systèmes à long terme peuvent être interrompus pendant une grève ou un lock-out, étant donné que le travail concerne plus directement le maintien des activités courantes ou l'élimination de dangers et problèmes particuliers actuellement perçus ou en évolution, ce travail devrait se poursuivre même pendant un lock-out ou une grève.

[101] Il convient de faire une dernière observation au sujet des postes opérationnels et non opérationnels. Le Conseil a déjà déterminé, parmi les divers services et projets non opérationnels, lesquels devaient être maintenus pendant une grève ou un lock-out. Toutefois, étant donné que la partie antérieure de ces motifs indique que dans des conditions soigneusement contrôlées certains postes opérationnels peuvent participer à un lock-out ou à une grève, dans de telles conditions, même les postes non opérationnels dont on a déterminé qu'ils étaient nécessaires pourraient participer à une telle grève ou à un lock-out. Au niveau de 30 % envisagés comme maximum d'interruption des services, il serait possible d'envisager une interruption équivalente des services non opérationnels qui soutiennent directement les services opérationnels étant

operational services directly in support of these would also be expected to continue.

[102] Because of the mootness of this matter, and because the decision is issued by the Board to principally assist the parties in resolving appropriate future agreements under the provisions of section 87.4, the present Board does not reserve any jurisdiction over the matters in issue.

interrompus. Par ailleurs, 70 % des activités seraient maintenues, et les services non opérationnels qui soutiennent directement ces activités devraient aussi l'être.

[102] À cause du caractère peu pertinent de cette question et parce que la décision est rendue par le Conseil principalement pour aider les parties à conclure des ententes futures appropriées en vertu des dispositions de l'article 87.4, le présent Conseil ne se réserve aucune compétence sur les questions à l'étude.

Appendix A : *Nav Canada*, September 20, 2002 (CIRB LD 728)
Annexe A : *Nav Canada*, 20 septembre 2002 (CCRI LD 728)
Appendix B : Summary Table Proposal for Service Withdrawal in the Event of a Strike and Interpretations
Annexe B : Tableau sommaire Proposition de retrait de service dans l'éventualité d'une grève et interprétations

Canada Industrial Relations Board • Conseil canadien des relations industrielles
C.D. Howe Building, 240 Sparks Street, 4th Floor West, Ottawa, Ontario K1A 0X8
Édifice C.D. Howe, 240, rue Sparks, 4e étage ouest, Ottawa (Ontario) K1A 0X8
Fax: (613) 995-9493

Our Files: 21881-C, 23002-C

Document No.: 163945

September 20, 2002

CIRB Letter Decision no. **728**

BY TELECOPIER

Ogilvy Renault
Barristers & Solicitors
1981 McGill College Avenue
Suite 1100
Montreal, Quebec
H3A 3C1

Attention: Mr. Robert Monette **(514) 286-5474**

National Automobile, Aerospace,
Transportation and General Workers
Union of Canada (CAW-Canada)
205 Placer Court
Toronto, Ontario
M2H 3H9

Attention: Mr. Lewis Gottheil **(416) 495-3786**
Counsel Legal Department

Shields & Hunt
Barristers and Solicitors
Central Park Offices
68 Chamberlain Avenue
Ottawa, Ontario
K1S 1V9

Attention: Mr. James L. Shields
Mr. Scott W. Chamberlain **(613) 230-1664**

Bennett Jones LLP
3400 One First Canadian Place
P.O. Box 130
Toronto, Ontario
M5X 1A4

Attention: Mr. Frederick R. von Veh **(416) 863-1716**

Dear Sirs:

In the matter of the *Canada Labour Code (Part I–Industrial Relations)* and an application filed pursuant to section 87.4(4) thereof involving a question respecting the application of section 87.4(1) concerning Nav Canada, applicant; Canadian Air Traffic Control Association, respondent; Canadian Association of Operational Support Specialists, Air Traffic Specialist Association of Canada, a division of Canadian Association of Professional Radio Operators, International Brotherhood of Electrical Workers, Local 2228, intervenors; Association of Public Service Financial Administrators, Professional Institute of the Public Service of Canada, Public Service Alliance of Canada, Aircraft Operations Group Association, interested parties. (21881-C)

In the matter of the *Canada Labour Code (Part I–Industrial Relations)* and an application filed pursuant to section 18 thereof concerning Canadian Air Traffic Control Association, applicant; Nav Canada, respondent, Canadian Association of Operational Support Specialists, Air Traffic Specialist Association of Canada, a division of Canadian Association of Professional Radio Operators, International Brotherhood of Electrical Workers, Local 2228, intervenors; Association of Public Service Financial Administrators, Professional Institute of the Public Service of Canada, Public Service Alliance of Canada, Aircraft Operations Group Association, interested parties. (23002-C)

This letter decision sets out the Board's determinations following upon the recent applications and submissions made by the parties in respect of Board files 21881-C and 23002-C, and schedules further proceedings.

The submissions and argumentation of the parties were presented in writing and *viva voce* at proceedings held at the Canada Industrial Relations Board (the Board) offices in Ottawa, on Friday, September 13, 2002.

There are essentially three issues of concern before the Board in these proceedings, which follow on two Board decisions: *Nav Canada* (2002), as yet unreported CIRB decision no. 168 and *Nav Canada* (2002), as yet unreported CIRB decision no. 186.

The first of these concerns the required risk assessment study. In *Nav Canada (168), supra,* issued on March 26, 2002, the Board set out broad parameters and principles applicable to the issue of the supply of services or operation of facilities that must be continued by the employer, the trade union and the employees in the relevant bargaining unit, in the event of a strike or lockout, in order to prevent an immediate and serious danger to the safety or health of the public. Because of the evidence that was presented and because of the Board's findings that a prior risk assessment study was the usual practice before a withdrawal of services in respect of the Air Navigation System, all issues could not be resolved in *Nav Canada (168), supra.* Such a prior risk assessment study must be held before the Board authorizes a full strike or lockout in accordance with the principles set out in *Nav Canada (168), supra.*

The Board, following *Nav Canada (168), supra*, was subsequently asked by the Canadian Air Traffic Control Association (hereinafter, CATCA), to issue an order allowing CATCA to exercise the right to strike in respect of those services ordinarily provided by the employees within the bargaining unit in respect of which a withdrawal could be safely undertaken. On August 2nd, 2002, therefore, the Board in accordance with *Nav Canada (186), supra*, ordered that: the operations of all facilities and the supply of all services save and except the services directed to the training of students and unlicenced air traffic controllers be continued, in order to prevent an immediate and serious danger to the health or safety of the public and that a risk assessment study, as contemplated by *Nav Canada (168), supra,* be undertaken by the parties as set out in that decision, in a manner to be specified after hearing the further submissions of the parties.

In *Nav Canada (168), supra*, at paragraph 256 the Board had noted:

> [256] The above indication of what services are necessary to prevent an immediate and serious danger to the health and safety of the public obviously leaves certain questions unanswered and certain issues unaddressed. In addition, it has become evident that no reduction in services, even one undertaken in exercising the right to strike, should be conducted without a full risk assessment. Presumably, the Minister of Transport should also be notified and a full aeronautical study as contemplated by CARS,

> conducted separately or simultaneously. As indicated above, the level of cooperation between the employer and CATCA has not yet allowed a flexible and constructive mutual exploration of a possible agreement with respect to compliance with subsection 87.4(1) of the *Code*.
>
> (pages 106-107)

In *Nav Canada (186), supra*, following CATCA's request to determine such matters as could be determined pending the risk assessment study, the Board recognized that a limited right to strike could be exercised, but indicated that all other operational facilities should continue to operate and services should continue to be provided pending the completion of the required risk assessment study. The Board also indicated in that decision its intention to impose a risk assessment process pursuant to the provisions of section 87.4(6)(c) of the *Canada Labour Code (Part I–Industrial Relations)* (the *Code*) in respect of the other services identified in *Nav Canada (168), supra*.

To summarize the situation, therefore, that was before the Board when it heard the parties on the matters at issue on Friday, September 13th, it is first important to note that while the Board found in *Nav Canada (168), supra*, that it was apparently the case that certain services could be withdrawn in the case of a strike or a lockout in respect of the operational services provided by the employer, the evidence before the Board had disclosed that such a withdrawal should not be ordinarily undertaken without a prior specific risk assessment study. The reason why the Board came to this conclusion was because of the degree and extent to which the services provided by the employer form part of an integrated interdependent system, and because, as a matter of practice based upon experience, such a withdrawal was undertaken by the employer, Nav Canada, only following such a risk assessment study.

The Board also noted in *Nav Canada (168), supra*, that section 806.02 of the *Canadian Aviation Regulations* (herinafter CARS) requires a notification of the Minister of Transport in the circumstances of certain withdrawals of service. The issue of the required risk assessment process and its relationship to the CARS process are therefore the first matters that must be resolved. This letter decision will return to this issue below.

A second issue arises because following the issuance of the Board's initial decision in file 23002-C, the bargaining agent, CATCA, wrote to the Board requesting clarification of one aspect of the

Board's decision. The matter which the Board was requested to clarify concerns the issue of whether the Board's decision in *Nav Canada (168), supra*, contemplated that in addition to a reduction of services between major Canadian airports, services could also be withdrawn in respect of direct flights between Canadian airports serviced by CATCA controllers and airports in the United States and other foreign airports.

During the course of the proceedings leading to *Nav Canada (168), supra*, although the Board heard extensive evidence, it had not specifically considered whether services in respect of flights between Canadian airports serviced by CATCA controllers and US and foreign airports, could be withdrawn. Therefore, it is in the view of the Board appropriate, in keeping with the standard of caution applied in respect of reduction of services in the Air Navigation System, to specifically consider this issue and to consider such further evidence as necessary before it is decided upon. The Board must therefore schedule sufficient hearing time to allow this issue to be considered. This time will be scheduled below.

The third issue, which the Board must consider is the situation of so-called "non-operational" services. In a written submission dated August 12, 2002, following *Nav Canada (186), supra*, CATCA had identified certain "non-operational" services which, in its view, could be withdrawn without creating an immediate and serious risk to the health or safety of the public. Because the services, it is contended, are "non-operational", no risk assessment process is required. CATCA asked that the matter of the withdrawal of non-operational services be heard by the Board as soon as possible by the calling of evidence in a Board proceeding.

The focus of the hearing requested by CATCA would be a possible declaration by the Board, pursuant to section 87.4 of the *Code*, that all services rendered by non-operational employees, as defined in the collective agreement between CATCA and Nav Canada, could be withdrawn without a risk assessment in conformity with the standards set out in section 87.4(1), save for the altitude reservation units East and West.

CATCA also requested that certain non-operational services be allowed to withdrawn. As an

illustrative list of such services, CATCA submitted that the following could be withdrawn:

> a) on-the-job training of licensed controllers;
> b) other non-operational duties performed by operational controllers including work on the national airspace review; the Winnipeg resectorization; the Toronto LBPIA third runway project; a project in Toronto to rewrite lesson plans for trainees; and work on the Canadian Automated Air Traffic System installation and implementation.
> c) It was also suggested that services to special events, such as air shows, could be withdrawn.

CATCA's submissions of August 12, as reiterated at the hearings of September 13th , indicated that in its view, this matter should be scheduled by the Board as a priority. The hearing of the matters placed at issue by the letter of August 12th will therefore be scheduled, as noted below, in priority.

It is useful, therefore, to return to the issue of the risk assessment study identified as necessary by in *Nav Canada (168), supra*. In this respect, it is important to note that as foreshadowed as perhaps appropriate in paragraph 256 of *Nav Canada (168), supra*, Nav Canada has indeed provided to the Minister of Transport a notice which it identifies as that contemplated by section 806.02 of the CARS and has alerted the Minister to the possibility of reduction in service consequent on a strike or lockout in respect of the services tentatively identified in *Nav Canada (168), supra*, and of its intent to conduct an aeronautical study. The notice to the Minister in addition to the services ordered to be considered for withdrawal by the Board, also identifies certain services that were identified by CATCA following *Nav Canada (168), supra*, as having fallen within the principles that the Board set out in that decision.

The Nav Canada notice of September 11th, 2002, indicates that the identified services should be the focus of an aeronautical study pursuant to section 806.02 of CARS. This suggestion to the Minister was opposed by CATCA at the oral proceedings of September 13th. The Board was also forwarded a copy of a letter to the Minister dated September 17, 2002, in that the proposed aeronautical study

was opposed by CATCA.

The details of the contemplated reduction proposed to be the focus of the aeronautical study to be undertaken by Nav Canada are, as identified in its notice to the Minister, as follows:

> The contemplated reduction in level of service would be in effect for an unpredictable period of time, depending on the length of the work disruption; there is no predetermined duration.
>
> The contemplated reduction is outlined by the CIRB in paragraphs 251 to 255 inclusive of the March 26th ruling, our correspondence of April 12 to CAW/CATCA **(Attachment 2)** and CAW/CATCA's reply to our correspondence of May 23, 2002 **(Attachment 3)**. It can be summarized as follows:
>
> A) All functions performed by non-operational air traffic controllers to cease;
>
> B) All non-operational or non-control functions performed by operational air traffic controllers to cease;
>
> C) Air traffic control services in support of training to cease;
>
> D) Air traffic control services in support of local traffic to cease;
>
> E) Air traffic control services in support of private and general traffic to cease;
>
> F) Air traffic control services to commercial flights between major Canadian cities within 300 nautical kilometers to cease;
>
> G) Air traffic control services to commercial flights between major Canadian cities between 300 and 550 nautical kilometers to be provided to one such flight every six hours commencing 6:00 AM local time, ending 12:00 midnight local time;
>
> H) Air traffic control services to commercial flights between major Canadian cities in excess of 550 nautical kilometers to be provided to one such flight every four hours within the same time frame as in (G) above;
>
> I) Air traffic control services to chartered commercial flights to cease, unless it is a Civil Air Navigation Services Commercialisation Act ("CANSCA") flight or declares itself to be a Medevac as per definition in the Aeronautical Information Publication ("AIP").
>
> For purposes of clarity, CAW/CATCA amended the above, as per Attachment 3 hereinafter:
>
> 1) Air traffic control services to all dedicated cargo flights (i.e. FedEx, Purolator, etc.) will be maintained at regular levels;
>
> 2) Air traffic control services to international overflights will be maintained at regular levels;
>
> 3) Air traffic control services to all CANSCA flight/aircraft will be maintained at regular levels;
>
> 4) A major Canadian city is one where a NAV CANADA tower exists;
>
> 5) Data Systems Coordinators and persons filling Air Traffic Flow Management ("ATFM") positions will continue at work during any withdrawal of service.

> You will note from paragraphs [*sic*] 254 and 255 of the March 26th ruling of the CIRB that the CIRB does not consider "economic reasons" to be a matter for its consideration in view of the CIRB's restricted mandate under section 87.4 of the Labour Code, even if such reasons lead commercial carriers to withdraw service. This must be distinguished from the threshold level of service required to ensure the feasibility or operability of a commercial service failing which the service would not be able to function at all thus presenting an immediate and serious danger to the health and safety of the public.
>
> For further guidance, we include the following correspondence whereby NAV CANADA requested, by letter dated April 12, 2002, particulars in a set of questions numbered 1 to 18 concerning the contemplated reduction, as detailed in **Attachment 2** herein. CAW/CATCA answered in the same order as detailed in a letter from its counsel dated May 23, 2002, enclosed herewith as **Attachment 3.**
>
> There is presently a disagreement between NAV CANADA and CATCA concerning the applicability of reduced levels of services to international flights landing or departing from a major Canadian airport; NAV CANADA believes such traffic is international and not affected by the CIRB rulings while CATCA believes it is so affected. The issue will be addressed further by the CIRB in the coming weeks and we will keep you informed of the directions that the CIRB is likely to issue shortly.
>
> In keeping with our established and normal process with your department specifically TP13011E Manual of Aeronautical Studies and in compliance with the provisions of CANSCA and NAV CANADA's own by-laws and Level of Service Policy, the Corporation is required to effect an aeronautical study of the contemplated reductions to establish if it would result in an unacceptable increase in risk to aviation safety. As per our obligations the aeronautical study will be conducted pursuant to the Canadian Standards Association's Q850 standard for risk management. NAV CANADA will proceed with the undertaking of the aeronautical study immediately.
>
> Once the study has been completed NAV CANADA will forward it to you for your disposition pursuant to the provisions of the CARS.

Upon receipt of a copy of the notice to the Minister on September 11th, the Board considered whether, in accordance with the provisions of section 16(1.1) of the *Code*, instead of proceeding itself with a risk assessment study, the Board should instead defer to the aeronautical study of the contemplated reductions in service proposed to be conducted by Nav Canada.

The Board raised this possibility with Nav Canada and CATCA at the hearings of September 13th. CATCA's representatives resisted the Board's consideration of the suggested possible alternate method of resolution on two bases.

The first of these was that counsel indicated it was not sure that Nav Canada was the proper agency to serve notice and conduct the required study in the circumstances, because it was not Nav Canada

that was contemplating the reduction in services, but CATCA itself. It was submitted that if the wording of section 806.02 of the CARS was considered, that section contemplates that the person proposing to terminate the service or reduce the level of service would notify the Minister.

However, after considering this proposition, the Board concludes upon reading the relevant section, that while the words utilized might bear the interpretation proposed by CATCA, the intent of the provision considered in context seems to be to require that the Minister be notified and an appropriate study be undertaken prior to any reduction of services by Nav Canada and that the origin of the service reduction proposal is less important than the need to ensure that the study proceeds in the fashion contemplated by the CARS. The section of the CARS in question does not appear to have specifically considered a withdrawal of services by a strike pursuant to the *Code*. However, both the provisions of the *Code* and those of the CARS appear to concern themselves as a principal concern with the safety of the public. In such circumstances, the provisions should, if possible, be read together and reconciled. Additionally, where the safety of the public is concerned, it is best that the applicable protective provisions of CARS not be narrowly and technically construed, but be interpreted in a manner that allows the goals of the two legislative schemes to be jointly met. Taken together the better view would appear to be that the *Code* and the CARS contemplate that a withdrawal of services by lockout or strike ought to cause the obligation under 806.02 of CARS to arise. Section 806.02 appears to contemplate that any planned withdrawal of services by Nav Canada whether forced on it by others or undertaken on its own sole initiative might require notification to the Minister and an aeronautical study.

Further, even if a narrow and restrictive interpretation of the CARS is taken, there are two ways in which the reduction at issue can be understood to be "proposed" by Nav Canada. The first of these is that section 87.4 of the *Code* contemplates a reduction in service by lockout by the employer as an equal possibility to a withdrawal of service by the employees. Under the *Code*, the employer has the right to, in the appropriate circumstances, initiate such a lockout and its request to the Minister can be seen to be one to define the level to which such lockout might occur, just as much as it may be seen to be a request to identify the level to which a withdrawal of service by the employees may take place. In the circumstances that following a Board ruling either a strike or a lockout could be legally undertaken, it is just as appropriate to suggest that a lockout is proposed as that a withdrawal

of services or a strike is contemplated.

Additionally, because the reduction in services can be seen to be directly related to the inability of the employer in the circumstances to conclude a collective agreement to allow it to provide the necessary services, it is quite appropriate that the position be taken that the level of withdrawal of services that will be necessary, could be seen to be initiated or proposed by the employer, since the employer must be taken to have at least some role in respect of the development of the apprehended situation that there is no operative collective agreement ensuring that the required services will in fact continue to be provided.

The second reason why the bargaining agent expressed a concern about a deferral to the aeronautical study as is being considered was that this study, in its view, would not be sufficiently broad in scope to include the issue of the impact of a withdrawal of services on certain health agencies, as discussed in detail in *Nav Canada (168), supra*. However, counsel for the employer in reply noted that the health aspect of the risk assessment study to consider such issues could more constructively and effectively be carried out following the definition of which services could otherwise be safely withdrawn. It was suggested that the safe withdrawal of services first be defined and its impact on health services then be assessed.

In this respect, the Board agrees with the suggestion by the employer, that it makes sense to delay the conduct of a broader risk assessment study relating to the services provided by the health agencies until the kinds of issues that will be addressed in the aeronautical study can be addressed first.

It is useful, therefore, to consider the proposed aeronautical study in more detail. Such a study will consider precisely those safety issues identified by the Board as necessary to consider in *Nav Canada (168), supra*, and will do in a similar manner. It will also consider certain issues identified by CATCA. Additionally, during prior discussions and submissions before the Board in respect of these issues, the employer has offered to structure an oversight committee for the proposed aeronautical study to allow input into the structuring of the study and a degree of oversight of its conduct. The

proposed oversight committee would be comprised of a representative of the employer, a representative of CATCA and a representative of the Board. In addition, the employer has indicated that the timetable previously submitted to the Board in respect of such a study, which would see the study completed within about a 10 week period, would still apply, in the circumstances of the aeronautical study in respect of which notice to the Minister has just been given.

As well, the employer has indicated a willingness to have a CATCA member participate as part of the study team. Although previous discussions had been focused to an extent upon a mechanism to allow for the selection of this participant CATCA member of the study team in an interactive way involving both the employer and CATCA, no agreement was possible in this respect. The employer's position has been that the CATCA member would be chosen and delegated by the employer. In the circumstance that the study has now been initiated unilaterally by the employer, it remains for the Board to determine whether in all of the circumstances, considering the 10 week time frame, the oversight committee and the willingness of the employer to designate a CATCA member, it would or would not be appropriate for the Board to defer to the Nav Canada aeronautical study as providing the essential requirements in respect of the safety aspect of its own proposed risk assessment.

In the view of the Board, given the proposed arrangements, particularly the tripartite oversight committee, it is quite appropriate for the Board to defer in this respect.

Additionally, while a further risk assessment process in respect of certain key health issues of the risk assessment study will undoubtedly be required, as indicated it is the Board's view that it is more appropriate to defer this issue until the parameters of the withdrawal of services to be established by the aeronautical study are better defined.

The Board will therefore defer to the aeronautical study and not now conduct an independent risk assessment in respect of those components of the proposed risk assessment process identified in *Nav Canada (168), supra*, which fall within its scope, on the understanding that a CATCA member will be appointed to participate on the study team by the employer, that the study will take approximately 10 weeks and that the activities of the aeronautical study will be monitored interactively by a

tripartite oversight group as agreed upon by the employer. The Board designates its Executive Director, Mr. Akivah Starkman, as its representative on this oversight group. When the aeronautical study has been completed it will receive further independent consideration by the Board to ascertain if all safety elements of the risk assessment study contemplated by *Nav Canada (168), supra*, have been completed in a satisfactory way and to also ascertain what further study of health issues might be required. The Board will also consider whether at that time any findings of the aeronautical study turn on considerations of economic cost or other economic factors and ensure that any right to strike or lockout is only limited upon the basis of the factors and considerations set out in the *Code*.

During the proceedings of Friday, September 13th , 2002, the employer indicated that with respect to the previously discussed issues related to Board file 23002-C, that is, the flights directly between CATCA serviced Canadian airports and United States destinations or airports in other jurisdictions, and the non-operational service withdrawal proposed by CATCA, it would be in a position to provide particulars including the identification of witnesses proposed to provide oral evidence to the Board and a summary of their proposed evidence by September 23rd, 2002. The provision of such documentation is therefore directed in accordance with the standards set out in the *Canada Industrial Relations Board Regulations, 2001.*

Also as discussed and agreed upon at the oral proceedings of September 13th, the respondent CATCA is directed to respond with its own identification of proposed witnesses and a summary of their proposed evidence by Friday, September 27th.

Oral proceedings to then consider the operational / non-operational withdrawal of services proposal of CATCA, and the issue of the hearing of further evidence in respect of a possible withdrawal of services in respect of flights between Canadian airports serviced by CATCA connected directly to United States and foreign airports, will be heard from October 7th to 10th, 2002.

Finally, after hearing counsel for the Canadian International Air Show (CIAS) it was decided that this group would have limited interested party status. The CIAS may participate in respect of matters

in which they have a direct interest and will be copied in respect of the file issues necessary to allow it monitor proceedings. If the Air Show feels it is appropriate, it may apply to the Board to broaden its participation.

J. Paul Lordon, Q.C.
Chairperson

JPL/jp

c.c.: Mr. George Donovan (613) 563-3497
Mr. Frank Mendonca (905) 846-5881
Mr. Merdon Hosking (613) 761-9568
Mr. J. P. Duclos (819) 669-4932
Mr. Paul C. Morse (613) 725-3600
Ms. Pierrette Landry (613) 228-9048
Ms. Stephanie Copeland (613) 236-3239
Mr. Greg Myles (613) 225-8448
Mr. John Crichton (613) 563-3410
Mr. Greg Holbrook (613) 230-2668
Mr. Pierre Sioui-Thivierge (CIRB - Ottawa)

Canada Industrial Relations Board • Conseil canadien des relations industrielles
C.D. Howe Building, 240 Sparks Street, 4th Floor West, Ottawa, Ontario K1A 0X8
Édifice C.D. Howe, 240, rue Sparks, 4e étage ouest, Ottawa (Ontario) K1A 0X8
Fax: (613) 995-9493

Nos dossiers : 21881-C, 23002-C

N° du document : 163945

Le 20 septembre 2002

CCRI Décision-lettre n° **728**

PAR TÉLÉCOPIEUR

Ogilvy Renault
Avocats et procureurs
Bureau 1100
1981, avenue McGill College
Montréal (Québec)
H3A 3C1

À l'attention de : Me Robert Monette **(514) 286-5474**

Syndicat national de l'automobile, de l'aérospatiale,
du transport et des autres travailleurs et travailleuses
du Canada (TCA-Canada)
205, Placer Court
Toronto (Ontario)
M2H 3H9

À l'attention de : Me Lewis Gottheil **(416) 495-3786**
Service du contentieux

Shields & Hunt
Avocats et procureurs
Central Park Offices
68, avenue Chamberlain
Ottawa (Ontario)
K1S 1V9

À l'attention de : Me James L. Shields
Me Scott W. Chamberlain **(613) 230-1664**

Bennett Jones LLP
3400, One First Canadian Place
C. P. 130
Toronto (Ontario)
M5X 1A4

À l'attention de : M[e] Frederick R. von Veh **(416) 863-1716**

Concernant le *Code canadien du travail (Partie I – Relations du travail)* et une demande présentée en vertu du paragraphe 87.4(4) dudit *Code* soulevant une question portant sur l'application du paragraphe 87.4(1) visant Nav Canada, requérante; l'Association canadienne du contrôle du trafic aérien, intimée; l'Association canadienne des spécialistes du soutien opérationnel, l'Association des Spécialistes de la Circulation Aérienne du Canada, une division de l'Association canadienne des professionnels de l'exploitation radio, et la Fraternité internationale des ouvriers en électricité, section locale 2228, intervenantes; et l'Association des gestionnaires financiers de la Fonction publique, l'Institut professionnel de la fonction publique du Canada, l'Alliance de la Fonction publique du Canada et l'Association du groupe de la navigation aérienne, parties intéressées. (21881-C)

Concernant le *Code canadien du travail (Partie I – Relations du travail)* et une demande présentée en vertu de l'article 18 dudit *Code* concernant l'Association canadienne du contrôle du trafic aérien, requérante; Nav Canada, intimée; l'Association canadienne des spécialistes du soutien opérationnel, l'Association des Spécialistes de la Circulation Aérienne du Canada, une division de l'Association canadienne des professionnels de l'exploitation radio, et la Fraternité internationale des ouvriers en électricité, section locale 2228, intervenantes; et l'Association des gestionnaires financiers de la Fonction publique, l'Institut professionnel de la fonction publique du Canada, l'Alliance de la Fonction publique du Canada, et l'Association du groupe de la navigation aérienne, parties intéressées. (23002-C)

Maîtres,

La présente décision-lettre énonce les décisions du Conseil par suite des récentes demandes et observations présentées par les parties dans les dossiers du Conseil 21881-C et 23002-C ainsi que les dates auxquelles les audiences supplémentaires se tiendront.

Les observations et les arguments des parties ont été présentés par écrit et de vive voix lors des audiences tenues aux bureaux du Conseil canadien des relations industrielles à Ottawa, le vendredi 13 septembre 2002.

Essentiellement, le Conseil est saisi en l'espèce de trois questions, qui font suite à deux décisions qui ont été rendues par le Conseil : *Nav Canada* (2002), décision du CCRI n° 168 non encore rapportée, et *Nav Canada* (2002), décision du CCRI n° 186 non encore rapportée.

La première de ces questions concerne l'évaluation du risque requise. Dans *Nav Canada (168)*, précitée, rendue le 26 mars 2002, le Conseil a posé des paramètres et des principes généraux concernant la prestation de services ou le fonctionnement d'installations qui doivent être maintenus par l'employeur, le syndicat et les employés de l'unité de négociation concernée en cas de grève ou de lock-out, afin de prévenir des risques imminents et graves pour la sécurité ou la santé du public. En raison de la preuve qui a été produite et de la conclusion à laquelle le Conseil en est arrivé, à savoir qu'on procède habituellement à une évaluation du risque avant d'interrompre des services liés au Système de navigation aérienne, toutes les questions n'ont pu être réglées dans la décision *Nav Canada (168)*, précitée. L'évaluation du risque en question doit être effectuée avant que le Conseil n'autorise sans aucune réserve le déclenchement d'une grève ou d'un lock-out conformément aux principes énoncés dans la décision *Nav Canada (168)*, précitée.

À la suite de la décision *Nav Canada (168)*, précitée, l'Association canadienne du contrôle du trafic aérien (l'ACCTA) a demandé au Conseil de rendre une ordonnance lui permettant d'exercer le droit de grève relativement aux services normalement fournis par les employés compris dans l'unité de négociation, et pouvant être interrompus en toute sécurité. Par conséquent, le 2 août 2002, le Conseil, conformément à la décision dans *Nav Canada (186)*, précitée, a ordonné que : le fonctionnement de toutes les installations et la prestation de tous les services, à l'exception des services de formation des étudiants et des contrôleurs aériens non brevetés, soient maintenues afin de prévenir des risques imminents et graves pour la sécurité ou la santé du public, et qu'une évaluation du risque de la nature de celle que prévoyait la décision *Nav Canada (168)*, précitée, soit entreprise par les parties, ainsi qu'il était prévu dans cette décision, selon des modalités que le Conseil fixerait après avoir entendu les observations supplémentaires des parties.

Au paragraphe [256] de la décision *Nav Canada (168)*, précitée, le Conseil a signalé ce qui suit :

> [256] Les observations exposées ci-dessus au sujet des services nécessaires pour prévenir des risques imminents et graves pour la sécurité et la santé du public ne répondent pas à toutes les questions et ne résolvent pas tous les problèmes posés. On a en outre pu se convaincre qu'aucune réduction de service, même lors de l'exercice du droit de grève, doit avoir lieu sans qu'on étudie au préalable tous les risques que cela peut poser. Sans doute conviendrait-il aussi d'en aviser le ministre des Transports qui demandera alors que soit menée, séparément ou simultanément, l'étude aéronautique prévue au RAC. Ainsi que nous avons pu le voir plus haut, le niveau de coopération entre l'employeur et l'ACCTA ne permet pas encore aux parties de rechercher ensemble, de manière libre et constructive, les bases d'un accord quant à l'application du paragraphe 87.4(1) du *Code*.
>
> (pages 106-107)

Dans *Nav Canada (186)*, précitée, à la suite de la demande de l'ACCTA de déterminer les questions qui pouvaient l'être en attendant que soit effectuée l'évaluation du risque, le Conseil a reconnu qu'un droit de grève limité pouvait être exercé, mais il a indiqué que toutes les autres installations opérationnelles devaient poursuivre leurs activités et maintenir leurs services en attendant que soit achevée l'évaluation du risque requise. Le Conseil a exprimé également dans cette décision son intention d'imposer un processus d'évaluation du risque conformément aux dispositions de l'alinéa 87.4(6)c) du *Code canadien du travail (Partie I – Relations du travail)* (le *Code*) relativement aux autres services énumérés dans *Nav Canada (168)*, précitée.

Donc, pour résumer la situation telle qu'elle a été présentée au Conseil lorsque ce dernier a entendu les parties sur les questions en litige le vendredi 13 septembre, il y a lieu, avant toute chose, de signaler que, bien que le Conseil en soit arrivé à la conclusion, dans *Nav Canada (168)*, précitée, qu'apparemment certains services opérationnels fournis par l'employeur pouvaient être interrompus en cas de grève ou de lock-out, la preuve présentée au Conseil a révélé qu'en temps normal cette interruption ne devait pas être effectuée sans qu'il y ait eu au préalable une évaluation du risque. Le Conseil en est arrivé à cette conclusion en raison de la mesure dans laquelle les services fournis par l'employeur font partie d'un système intégré interdépendant et du fait que, en pratique et compte tenu de l'expérience passée, Nav Canada, l'employeur, n'a jamais effectué une telle interruption sans d'abord avoir procédé à une évaluation du risque.

Le Conseil a fait remarquer également, dans la décision *Nav Canada (168)*, précitée, que l'article 806.02 du *Règlement de l'aviation canadien* (le *RAC*) prévoit qu'un avis doit être remis au ministre des Transports dans le cas de certaines interruptions de services. Il faut donc régler en premier lieu la question relative au processus d'évaluation du risque requis et à son rapport avec le *RAC*. La présente décision-lettre reviendra sur cette question plus loin.

Une deuxième question se pose du fait que, à la suite de la décision rendue initialement par le Conseil dans le dossier 23002-C, l'agent négociateur, l'ACCTA, a écrit au Conseil pour lui demander de préciser un certain aspect de sa décision dans *Nav Canada (168)*, précitée, à savoir si cette décision signifiait que, en plus de l'interruption des services fournis pour les vols effectués entre les principaux aéroports canadiens, il pourrait y avoir interruption des autres services fournis pour les vols directs effectués entre les aéroports canadiens desservis par les contrôleurs de l'ACCTA et les aéroports américains et autres aéroports à l'étranger.

Au cours des procédures qui ont mené à la décision *Nav Canada (168)*, précitée, et bien qu'il ait entendu de nombreux témoignages, le Conseil n'a pas déterminé expressément si les services liés aux vols effectués entre les aéroports canadiens desservis par des contrôleurs de l'ACCTA et les aéroports américains et autres aéroports à l'étranger pouvaient être interrompus. Par conséquent, de l'avis du Conseil et conformément à la norme de prudence appliquée lorsqu'il s'agit de réduire des services fournis dans le cadre du Système de navigation aérienne, il convient de se pencher expressément sur cette question et de prendre en considération toute autre preuve nécessaire avant que la question soit tranchée. Le Conseil doit par conséquent prévoir une audience suffisamment longue pour permettre que cette question soit examinée. La durée de cette audience sera établie plus loin dans les présents motifs.

La troisième question que le Conseil doit examiner est la situation des services que l'on appelle les services « non opérationnels ». Dans des observations écrites datées du 12 août 2002, à la suite de la décision du Conseil dans *Nav Canada (186)*, précitée, l'ACCTA a énuméré certains services « non opérationnels » qui, à son avis, pouvaient être interrompus sans qu'il en résulte des risques imminents et graves pour la sécurité ou la santé du public. Les services étant, a-t-elle prétendu, des services « non opérationnels », il n'est pas nécessaire d'effectuer une évaluation du

risque. L'ACCTA a demandé au Conseil de se pencher sur la question de l'interruption des services non opérationnels le plus tôt possible en faisant comparaître des témoins dans le cadre d'une audience.

L'objectif de l'audience dont l'ACCTA a demandé la tenue consisterait à obtenir du Conseil une déclaration, conformément à l'article 87.4 du *Code*, selon laquelle tous les services rendus par des employés non opérationnels, tel qu'énoncé dans la convention collective conclue entre l'ACCTA et Nav Canada, pourraient être interrompus sans qu'il soit nécessaire d'effectuer une évaluation du risque conformément aux normes énoncées au paragraphe 87.4(1), sauf en ce qui concerne les unités de réservation d'altitude Est et Ouest.

L'ACCTA a demandé également l'autorisation d'interrompre certains **services** non opérationnels. À titre d'illustration, l'ACCTA a proposé l'interruption des services suivants :

a) formation en cours d'emploi des contrôleurs brevetés;
b) autres fonctions non opérationnelles exécutées par des contrôleurs opérationnels, notamment les travaux effectués dans le cadre de l'examen sur l'espace aérien national; la nouvelle sectorisation de Winnipeg; le projet d'une troisième piste à l'AILBP de Toronto; un projet, à Toronto, de réécrire les plans de leçon pour les stagiaires; et les travaux entourant l'installation et la mise en œuvre du Système canadien automatisé de contrôle de la circulation aérienne;
c) les services entourant des événements spéciaux, par exemple, des spectacles aériens.

Dans les observations qu'elle a présentées le12 août puis de nouveau lors des audiences du 13 septembre, l'ACCTA a indiqué qu'à son avis, le Conseil devait mettre cette affaire au rôle en priorité. L'audience des questions soulevées dans la lettre du 12 août sera par conséquent mise au rôle en priorité, ainsi qu'il est indiqué plus loin dans les présents motifs.

Il est donc utile de revenir sur la question de l'évaluation du risque que le Conseil a déclarée nécessaire dans la décision *Nav Canada (168)*, précitée. À cet égard, il est important de signaler que, ainsi que le Conseil l'avait prévu, comme il jugeait approprié de le faire, au paragraphe [256] de la

décision *Nav Canada (168)*, précitée, Nav Canada a effectivement donné au ministre des Transports un avis qu'elle déclare être conforme à l'article 806.02 du *RAC*, dans lequel elle a informé le ministre de la possibilité que les services qui ont été énumérés à titre indicatif dans la décision *Nav Canada (168)*, précitée, soient interrompus par suite d'une grève ou d'un lock-out, et de son intention d'effectuer une étude aéronautique. En plus des services dont le Conseil a ordonné l'examen au regard de leur interruption, l'avis au ministre énumère certains services qu'à la suite de la décision dans *Nav Canada (168)*, précitée, l'ACCTA a désignés comme relevant des principes que le Conseil a énoncés dans cette décision.

L'avis de Nav Canada daté du 11 septembre 2002 indique que les services désignés devraient former le point central d'une étude aéronautique conformément à l'article 806.02 du *RAC*. L'ACCTA s'est opposée à cette déclaration au ministre lors de l'audience du 13 septembre. Le Conseil a également obtenu une copie d'une lettre que l'ACCTA a fait parvenir au ministre le 17 septembre 2002 et dans laquelle elle s'opposait à la tenue de l'étude aéronautique proposée.

Les détails de la réduction envisagée dont Nav Canada a proposé qu'elle soit le point central de l'étude aéronautique qu'elle doit entreprendre sont les suivants, tel qu'il ressort de l'avis qu'elle a donné au ministre :

> La réduction proposée du niveau des services vaudrait pour une période imprévisible, selon la durée de l'interruption de travail; il n'existe aucune période prédéterminée.
>
> La réduction proposée est décrite par le CCRI aux paragraphes 251 à 255 inclusivement de la décision du 26 mars, dans notre lettre du 12 avril au TCA/ACCTA **(annexe 2)** et dans la lettre du 23 mai 2002 que le TCA/ACCTA a rédigée en réponse à notre lettre **(annexe 3)**. En voici un résumé :
>
> A) Toutes les fonctions exécutées par des contrôleurs de la circulation aérienne non opérationnels doivent être interrompues;
> B) Toutes les fonctions non opérationnelles ou ne donnant lieu à aucun contrôle qui sont exécutées par les contrôleurs de la circulation aérienne opérationnels doivent être interrompues;
> C) Les services de contrôle de la circulation aérienne fournis à l'appui de la formation doivent être interrompus;
> D) Les services de contrôle de la circulation aérienne fournis à l'appui du trafic local doivent être interrompus;
> E) Les services de contrôle de la circulation aérienne fournis à l'appui du trafic privé et général doivent être interrompus;
> F) Les sevices de contrôle de la circulation aérienne aux vols commerciaux effectués entre les principales villes canadiennes dans un rayon de 300 kilomètres marins doivent être interrompus;
> G) Les services de contrôle de la circulation aérienne aux vols commerciaux effectués entre les

principales villes canadiennes dans un rayon de 300 à 550 kilomètres marins doivent être fournis à l'un de ces vols toutes les six heures entre 6 h et minuit, heure locale;

H) Les services de contrôle de la circulation aérienne aux vols commerciaux effectués entre les principales villes canadiennes dans un rayon de plus de 550 kilomètres marins doivent être fournis à l'un de ces vols toutes les quatre heures dans la période prévue à l'alinéa (G);

I) Les services de contrôle de la circulation aérienne aux vols commerciaux nolisés doivent être interrompus, à moins qu'il s'agisse d'un vol visé par la Loi sur la commercialisation des services de navigation aérienne civile (LCSNAC) ou d'un vol déclaré nécessaire aux fins d'une évacuation sanitaire au sens de la définition énoncée dans la Publication d'information aéronautique (AIP).

Pour que les choses soient bien claires, le TCA/ACCTA a modifié ce qui précède aux termes de l'annexe 3 jointe aux présentes :

1) Les services de contrôle de la circulation aérienne pour tous les vols d'avions-cargo spéciaux (c.-à-d. FedEx, Purolator, etc.) seront maintenus aux niveaux habituels;

2) Les services de contrôle de la circulation aérienne pour les survols internationaux seront maintenus aux niveaux habituels;

3) Les services de contrôle de la circulation aérienne pour tous les vols ou aéronefs visés par la LCSNAC seront maintenus aux niveaux habituels;

4) Les principales villes canadiennes sont celles qui sont dotées d'une tour de NAV CANADA;

5) Les coordonnateurs de systèmes de données et les personnes qui comblent des postes de gestion du débit de la circulation aérienne resteront en poste pendant toute interruption de services.

Vous remarquerez aux paragraphes 254 et 255 de la décision du 26 mars du CCRI que celui-ci n'estime pas que les « motifs d'ordre économique » sont des facteurs à prendre en considération compte tenu de son mandat restreint aux termes de l'article 87.4 du *Code canadien du travail*, même si de tels motifs mènent les transporteurs commerciaux à interrompre leurs activités. On doit distinguer cet élément du niveau minimum de services requis pour maintenir la viabilité d'un service commercial ou son caractère exploitable, à défaut de quoi ce service ne pourra plus être assuré, de sorte qu'il en découlera des risques imminents et graves pour la sécurité et la santé du public.

À titre d'indication supplémentaire, nous joignons la lettre suivante, datée du 12 avril 2002, dans laquelle NAV CANADA a demandé des précisions, au moyen d'une série de questions portant les numéros 1 à 18, sur la réduction proposée, ainsi qu'il est précisé dans **l'annexe 2** jointe aux présentes. Le TCA/ACCTA a répondu en suivant l'ordre des questions dans une lettre rédigée par son procureur, datée du 23 mai 2002, jointe aux présentes à titre **d'annexe 3**.

Il y a à l'heure actuelle un désaccord entre NAV CANADA et l'ACCTA concernant l'applicabilité des niveaux de services réduits à fournir pour les vols internationaux qui atterrissent dans un grand aéroport canadien ou qui en décollent; NAV CANADA estime que ce trafic est international et qu'il n'est pas touché par les décisions du CCRI, alors que l'ACCTA estime qu'il est effectivement touché. La question sera examinée davantage par le CCRI au cours des semaines qui viennent et nous vous tiendrons informés des directives que le CCRI formulera probablement bientôt.

En conformité avec le processus normal qui est établi avec votre ministère, plus particulièrement le Manuel d'études aéronautiques (TP13011E), et conformément aux dispositions de la LCSNAC et des règlements administratifs de NAV CANADA et à la politique sur les niveaux de services, la société est tenue d'effectuer une étude aéronautique des réductions prévues pour déterminer s'il en résulterait une augmentation inacceptable du risque au niveau de la sécurité aérienne. Conformément à nos obligations, nous appliquerons, dans le cadre de l'étude aéronautique, la méthode normalisée Q850

de l'Association canadienne de normalisation pour la gestion du risque. NAV CANADA respectera son engagement d'effectuer l'étude aéronautique immédiatement.

Une fois que l'étude sera achevée, NAV CANADA vous en fera parvenir un exemplaire pour votre usage conformément aux dispositions du RAC.

(traduction)

Sur réception d'une copie de l'avis au ministre le 11 septembre, le Conseil s'est demandé si, conformément à l'alinéa 16(*l*.1) du *Code*, plutôt que de procéder lui-même à une évaluation du risque, il devait s'en remettre à l'étude aéronautique sur la réduction prévue des services que Nav Canada se proposait d'effectuer.

Le Conseil a invoqué cette possibilité auprès de Nav Canada et de l'ACCTA lors de l'audience du 13 septembre. Les représentants de l'ACCTA se sont opposés à ce que le Conseil examine cette possibilité de règlement pour deux raisons.

D'une part, le procureur de l'ACCTA a soutenu qu'il n'est pas certain que Nav Canada constitue l'organisme compétent pour signifier un avis et mener l'étude requise dans les circonstances parce que ce n'est pas Nav Canada, mais l'ACCTA elle-même, qui prévoit de réduire des services. Il a fait valoir que l'examen du libellé de l'article 806.02 du *RAC* permet de constater que cette disposition prévoit que la personne qui se propose de cesser la prestation d'un service ou d'en réduire le niveau doit en aviser le ministre.

Toutefois, après avoir examiné cette proposition, le Conseil en est arrivé à la conclusion, lecture faite de la disposition pertinente, que les termes utilisés étayent peut-être l'interprétation avancée par l'ACCTA, mais qu'il semble que l'intention de la disposition, examinée dans son contexte, soit d'exiger que le ministre soit avisé et qu'une étude appropriée soit entreprise avant toute réduction des services par Nav Canada, et que l'origine de la proposition de réduire des services est moins importante que la nécessité de faire en sorte que l'étude se déroule de la manière prévue par le *RAC*. L'article du *RAC* en question ne paraît pas avoir envisagé expressément l'interruption des services par suite d'une grève conformément au *Code*. Cependant, les dispositions du *Code* et celles du *RAC* paraissent toutes s'intéresser principalement à la sécurité du public. Dans de telles circonstances, les dispositions devraient, dans la mesure du possible, être lues en

conjonction l'une avec l'autre en vue de les faire concorder. En outre, lorsque la sécurité du public est en jeu, il est préférable que les dispositions protectrices applicables du *RAC* ne soient pas interprétées de manière restrictive et technique, mais plutôt d'une manière qui permette de réaliser les objectifs des deux régimes législatifs en cause. Il semble que, si on les lit conjointement, il faille en arriver à la conclusion que le *Code* et le *RAC* prévoient qu'une interruption des services par suite d'un lock-out ou d'une grève doit déclencher l'application de l'obligation prévue à l'article 806.02 du *RAC*. L'article 806.02 paraît dire que toute interruption planifiée des services par Nav Canada, qu'elle soit imposée à cette dernière par autrui ou qu'elle résulte de sa propre initiative, pourrait nécessiter qu'un avis soit donné au ministre et qu'une étude aéronautique soit effectuée.

En outre, même si l'on devait privilégier une interprétation stricte et restrictive du *RAC*, on peut, de deux façons, en arriver à la conclusion que la réduction en question est « proposée » par Nav Canada. D'une part, l'article 87.4 du *Code* prévoit que la réduction des services par suite d'un lock-out déclaré par l'employeur est tout aussi possible que la cessation des services déclenchée par les employés. En vertu du *Code*, l'employeur a le droit, dans des circonstances appropriées, de déclarer un tel lock-out, et sa demande au ministre peut être considérée comme une demande visant à déterminer la mesure dans laquelle ce lock-out pourrait survenir tout autant qu'elle peut être considérée comme une demande visant à déterminer la mesure dans laquelle une interruption des services par les employés peut se produire. Lorsque, suivant une décision du Conseil, une grève ou un lock-out pourraient être déclenchés légalement, il convient tout autant d'indiquer qu'un lock-out est proposé que d'indiquer qu'une interruption des services ou une grève sont envisagées.

De plus, compte tenu du fait que la réduction des services peut être considérée comme étant directement liée à l'incapacité de l'employeur, dans les circonstances, de conclure une convention collective lui permettant de fournir les services nécessaires, on peut très bien faire valoir que le niveau de l'interruption des services qui sera nécessaire pourrait être considéré comme étant déterminé ou proposé par l'employeur puisqu'il faut comprendre que ce dernier est à tout le moins en partie responsable de la situation appréhendée, à savoir qu'il n'y a aucune convention collective en vigueur permettant que les services requis soient effectivement maintenus.

L'agent de négociation a exprimé des réserves au sujet de la possibilité que le Conseil s'en

remette à l'étude aéronautique en raison également du fait qu'à son avis cette étude n'aurait pas une portée suffisamment générale pour inclure la question de l'impact d'une interruption des services sur certains organismes de santé, qui a été analysée en détail dans la décision *Nav Canada (168)*, précitée. Cependant, l'avocat de l'employeur a fait remarquer, en réponse, que l'examen du volet santé de l'évaluation du risque pouvait être effectué de manière plus constructive et efficace une fois déterminés les services qui peuvent être par ailleurs interrompus en toute sécurité. On a indiqué qu'il était préférable, dans un premier temps, de préciser la nature de l'interruption en toute sécurité des services et, dans un deuxième temps, d'en évaluer les répercussions sur les services de santé.

À cet égard, le Conseil souscrit à la suggestion que l'employeur a faite, selon laquelle il est raisonnable de reporter l'évaluation du risque plus générale sur les services fournis par les organismes de santé jusqu'à ce que les questions qui seront abordées dans l'étude aéronautique puissent être réglées.

Il est donc utile d'examiner de manière plus détaillée l'étude aéronautique proposée. Une telle étude s'intéressera précisément aux questions de sécurité que le Conseil a jugé nécessaire d'aborder dans la décision *Nav Canada (168)*, précitée, d'une manière semblable. Elle portera également sur certaines questions que l'ACCTA a soulevées. De plus, au cours des discussions et des observations faites précédemment au Conseil sur ces questions, l'employeur a offert de mettre sur pied un comité de surveillance de l'étude aéronautique proposée afin que l'on tienne compte de différents points de vue sur la structure de l'étude et qu'une certaine surveillance soit assurée lorsqu'elle sera effectuée. Le comité de surveillance proposé serait formé d'un représentant de l'employeur, d'un représentant de l'ACCTA et d'un représentant du Conseil. En outre, l'employeur a indiqué que l'échéancier proposé précédemment au Conseil relativement à une telle étude, c'est-à-dire un délai de 10 semaines environ, s'appliquerait encore dans le contexte de l'étude aéronautique relativement à laquelle un avis vient d'être donné au ministre.

Également, l'employeur a indiqué qu'il était disposé à ce qu'un membre de l'ACCTA participe en tant que membre du groupe d'étude. Bien que des discussions antérieures aient porté dans une certaine mesure sur un mode de sélection interactif de ce participant faisant appel à la contribution de l'employeur et à celle de l'ACCTA, aucun accord n'a pu être conclu à cet égard.

L'employeur fait valoir qu'il désignerait et déléguerait lui-même le membre de l'ACCTA. Compte tenu du fait que l'étude a déjà été entreprise unilatéralement par l'employeur, il appartient au Conseil de déterminer si, compte tenu de toutes les circonstances, de l'échéancier de 10 semaines, de l'existence d'un comité de surveillance et de la volonté de l'employeur de désigner un membre de l'ACCTA, il conviendrait ou non que le Conseil accepte l'étude aéronautique effectuée par Nav Canada comme satisfaisant aux exigences essentielles relativement à l'aspect de sa propre évaluation du risque portant sur la sécurité.

De l'avis du Conseil, étant donné les mesures que l'on propose de prendre, plus particulièrement en ce qui concerne la mise sur pied d'un comité de surveillance tripartite, il convient tout à fait que le Conseil s'en remette à l'étude aéronautique en question.

De plus, bien qu'un processus supplémentaire d'évaluation du risque portant sur certaines questions clés en matière de santé soit sans aucun doute nécessaire, ainsi qu'on l'a indiqué, le Conseil est d'avis qu'il convient davantage de s'abstenir de se prononcer sur cette question jusqu'à ce que les paramètres d'une interruption des services que l'étude aéronautique permettra de désigner soient mieux cernés.

Le Conseil s'en remettra donc à l'étude aéronautique et s'abstiendra pour le moment d'effectuer une évaluation du risque distincte sur les composantes du processus proposé d'évaluation du risque qui ont été énumérées dans la décision *Nav Canada (168)*, précitée, et qui relèvent de la portée de cette évaluation, à condition qu'un membre de l'ACCTA soit nommé par l'employeur pour participer au groupe d'étude, que l'étude soit achevée dans un délai approximatif de dix semaines et que les activités entourant l'étude aéronautique soient surveillées de manière interactive par un comité de surveillance tripartite, ainsi que l'employeur en a convenu. Le Conseil désigne son directeur exécutif, M. Akivah Starkman, pour faire partie de ce comité de surveillance. Lorsque l'étude aéronautique sera achevée, le Conseil l'examinera de nouveau de manière indépendante afin de déterminer si tous les aspects de l'évaluation du risque portant sur la sécurité et prévus dans la décision *Nav Canada (168)*, précitée, ont été abordés de manière satisfaisante et de déterminer également quelles autres études sur les questions de santé pourraient s'imposer. Le Conseil déterminera également si, à ce moment-là, des conclusions tirées dans le cadre de l'étude

aéronautique reposent sur des considérations d'ordre économique ou d'autres facteurs économiques, et fera en sorte que tout droit de grève ou de lock-out ne soit limité que sur le fondement des facteurs et des considérations énoncés dans le *Code*.

Au cours de l'audience qui s'est tenue le vendredi 13 septembre 2002, l'employeur a indiqué que, relativement aux questions analysées précédemment, se rapportant au dossier du Conseil n° 23002-C, à savoir les vols directs entre les aéroports canadiens desservis par l'ACCTA et les aéroports américains ou autres de même que l'interruption de services non opérationnels proposée par l'ACCTA, il serait en mesure de fournir, au plus tard le 23 septembre 2002, des détails, notamment sur l'identité des témoins qui pourraient venir témoigner devant le Conseil ainsi qu'un résumé des témoignages qu'ils pourraient déposer. Il lui est donc ordonné de fournir une telle information conformément aux normes énoncées dans le *Règlement de 2001 sur le Conseil canadien des relations industrielles*.

Ainsi qu'il a été discuté et convenu également lors des audiences du 13 septembre, l'intimée, l'ACCTA, doit fournir elle aussi l'identité des témoins qu'elle propose de citer à comparaître ainsi qu'un résumé des témoignages qu'ils entendent déposer, au plus tard le vendredi 27 septembre.

L'audience au cours de laquelle on examinera ensuite la proposition de l'ACCTA relative à l'interruption de services opérationnels et non opérationnels et la question d'entendre des témoignages supplémentaires sur une interruption possible des services pour les vols reliant directement les aéroports canadiens desservis par l'ACCTA et les aéroports américains ou autres aéroports étrangers se déroulera du 7 au 10 octobre 2002.

Enfin, après avoir entendu l'avocat de la Canadian International Air Show (CIAS), le Conseil a décidé d'accorder à ce groupe la qualité de partie intéressée, mais de manière restreinte seulement. La CIAS peut agir à ce titre en ce qui concerne les questions à l'égard desquelles elle a un intérêt

direct, et elle recevra une copie des documents concernant les questions au dossier qui sont nécessaires pour lui permettre de surveiller le déroulement des procédures. Si la CIAS l'estime approprié, elle peut demander au Conseil d'élargir le cadre de sa participation.

Traduction certifiée conforme
Communications

J. Paul Lordon, c.r.
Président

c.c. : M. George Donovan (613) 563-3497
M. Frank Mendonca (905) 846-5881
M. Merdon Hosking (613) 761-9568
M. J. P. Duclos (819) 669-4932
M. Paul C. Morse (613) 725-3600
M^me^ Pierrette Landry (613) 228-9048
M^me^ Stephanie Copeland (613) 236-3239
M. Greg Myles (613) 225-8448
M. John Crichton (613) 563-3410
M. Greg Holbrook (613) 230-2668
M. Pierre Sioui-Thivierge (CCRI - Ottawa)

JPL/jp

Summary Table
Proposal for Service Withdrawal in the Event of a Strike and Interpretations

This table provides a summary of service withdrawals in the event of an ATC strike. The table includes original interpretation highlights as used during the customer/stakeholder interview process. Additional clarification/assumptions notes are added that indicates guidance provided by NAV CANADA to the expert panel during their deliberations during the week of January 27/31. This guidance was for the purpose of facilitating the expert panel work and is not necessarily the correct interpretation as official information was not always available from CATCA in the time required. In the event of a different interpretation being formally provided by CATCA, the change will be assessed as mitigation or as additional risk, whichever applies in the specific instance.

FLYING ACTIVITY	SERVICES
International over-flights (NAT, Polar, Pacific to US, Continental US to Alaska)	**Full service**—any over-flights that may land in Canada due to technical or passenger related reasons will be given full service to continue the flight. **Additional Clarification/Assumptions** In response to questions about a diverting flight requiring an additional aircraft to deliver parts or transfer passengers, while unknown to NAV CANADA, the expert panel was advised to assume that any additional aircraft flights would have to obtain separate clearance from ATC based on airport pairs as described below.
Domestic, transborder and international scheduled flights	**Restricted Service** • 300 kilometers between airports—no service from 0600 to 0000—full service overnight • 300 to 550 Km between airports—1 flight every six hours between airport pairs from 0600 to 0000 local—full service overnight • Over 550 Km between airports—1 flight every four hours between airport pairs from 0600 to 0000 local—full service overnight **Additional Clarification/Assumptions** The flight between airport pairs were assumed to be counted on the basis of departures.
Domestic Charter flights	**No service** **Additional Clarification/Assumption** The restriction applies 24 hours per day.

FLYING ACTIVITY	SERVICES
Trans border charter flights	**No service** **Additional Clarification/Assumptions** The restriction applies 24 hours per day.
Diversion of US flights through Canadian airspace SWAP (Severe Weather Avoidance) and Cleveland diversion	**Full service** **Additional Clarification/Assumptions** An interpretation was given that should a diverted flight from the U.S. land in Canada it would be provided full service to return to the U.S.
Air cargo flights	**Full service**—dedicated cargo only, no cargo passenger mix
MEDEVAC flights	**Full service**—including positioning flights and pilot training to maintain MEDEVAC services. **Additional Clarification/Assumptions** In response to queries, it was assumed that all flight legs associated with carrying out a MEDEVAC (trip to pick up patient, flight with patient on board and repositioning to base after delivering patient to destination) would be filed as MEDEVAC and use a MEDEVAC call sign. In response to an issue raised about the likely increase in MEDEVAC flights to carry patients that otherwise would have used scheduled services, the expert panel was advised to assume that all flights classed as MEDEVAC would be provided full service.
CANSCA flights—aerial fire fighting, SAR, police, military, designated northern and remote (see attached list) declared emergencies	**Full service** **Additional Clarification/Assumptions** During the interview stage CANSCA flights were considered to apply to the list of designated northern and remote sites that was a schedule attached to the CANSCA. This was amended to include all sites within an area previously identified as the sparsely settled area. A map was provided to the expert panel members that depicted this area.

FLYING ACTIVITY	SERVICES
Flight training	**No service** **Additional Clarification/Assumptions** Restriction will apply 24 hours per day at controlled airports and for IFR clearances. No restrictions at uncontrolled airports or for VFR flights between uncontrolled airports.
Local flying	**No service** **Additional Clarification/Assumptions** Restriction will apply 24 hours per day at controlled airports.
Business aircraft and general aviation	**No service**—note, this includes offshore oil rig re-supply, pipeline patrols, power line patrols and personal aircraft and state aircraft. **Additional Clarification/Assumptions** Restriction will apply 24 hours per day at controlled airports and for IFR clearances. No restrictions at uncontrolled airports or for VFR flights between uncontrolled airports.
Ground Control and Vehicle Control Service	**Full service** **Additional Clarification/Assumptions** It was assumed that aircraft not eligible for flight would not receive clearance to a runway.
Non operational employees services—Data system coordinators	**Full service**

The industry expert panel was advised that the proposed service withdrawals described in the following table would be referred to an internal safety management expert panel.

FLYING ACTIVITY	SERVICES
Air shows	**No service**—subject to CIRB ruling
Winnipeg resectorization project	**No service**—subject to CIRB ruling
Training of licensed controllers	**No service**—subject to CIRB ruling
CAATS	**No service**—subject to CIRB ruling
Non operational employees services **All are no service**—subject to CIRB ruling	• Unit Operations Specialist • Unit Operating Officer (the UOOs at Edmonton and Gander altitude reservation units will continue to provide service) • Communications Specialists • Facilities Specialists • Flight Data Processing Specialist • Air Space and Procedure Specialist • Surveillance System Specialists • ATS Research Analyst • Safety & Service Design Specialists • Operations Specialists (simulation) (if safety studies are required, these specialists will be authorized by CATCA to provide service) • ATC Tower Requirements Specialist • ATC Operational Resourcing Specialist • Training specialists • On Job Training (OJT)

Tableau sommaire
Proposition de retrait de service dans l'éventualité d'une grève et interprétations

Ce tableau présente un résumé des retraits de services dans l'éventualité d'une grève des contrôleurs aériens. Le tableau renferme les éléments principaux de l'interprétation initiale tels qu'ils sont utilisés au cours du processus d'entrevue des clients et intervenants. Des notes de clarifications et d'hypothèses supplémentaires qui sont ajoutées indiquent les conseils donnés par NAV CANADA au groupe d'experts pendant leurs délibérations tenues au cours de la semaine du 27 au 31 janvier. Ces conseils visaient à faciliter le travail du groupe d'experts et ne constituent pas nécessairement l'interprétation correcte, car des renseignements officiels n'étaient pas toujours accessibles auprès de l'ACCTA en temps voulu. Si l'ACCTA fournit officiellement une interprétation différente, le changement sera évalué comme une atténuation ou comme un risque supplémentaire, selon ce qui s'applique au cas précis.

ACTIVITÉ AÉRIENNE	SERVICES
Survols internationaux (NAT, polaire, du Pacifique aux É.-U., de la zone continentale des É.-U. à l'Alaska)	**Service complet** – Tout survol qui peut atterrir au Canada pour des raisons techniques ou d'autres motifs liés à des passagers recevra un service complet pour poursuivre le vol. **Clarifications et hypothèses supplémentaires** En réponse à des questions concernant le déroutage d'un vol qui exige un autre aéronef pour la livraison de pièces ou le transfert de passagers, mesure inconnue de NAV CANADA, le groupe d'experts a été informé qu'il convient de présumer que tous les autres vols d'aéronefs devraient obtenir une autorisation distincte des contrôleurs aériens sur la base des paires d'aéroports tel qu'il est décrit ci-après.
Vols intérieurs, transfrontaliers et internationaux prévus	**Service restreint** • 300 kilomètres entre les aéroports – aucun service entre 0600 et 0000 – service complet de nuit • de 300 à 550 km entre aéroports – 1 vol tous les six heures entre les paires d'aéroports de 0600 à 0000 heure locale – service complet de nuit • plus de 550 km entre aéroports – 1 vol tous les quatre heures entre paires d'aéroports de 0600 à 0000 heure locale – service complet de nuit. **Clarifications et hypothèses supplémentaires** Hypothèse : les vols entre paires d'aéroports ont été comptés sur la base des départs.
Vols intérieurs nolisés	**Aucun service** **Clarifications et hypothèses supplémentaires** La restriction s'applique 24 heures par jour.

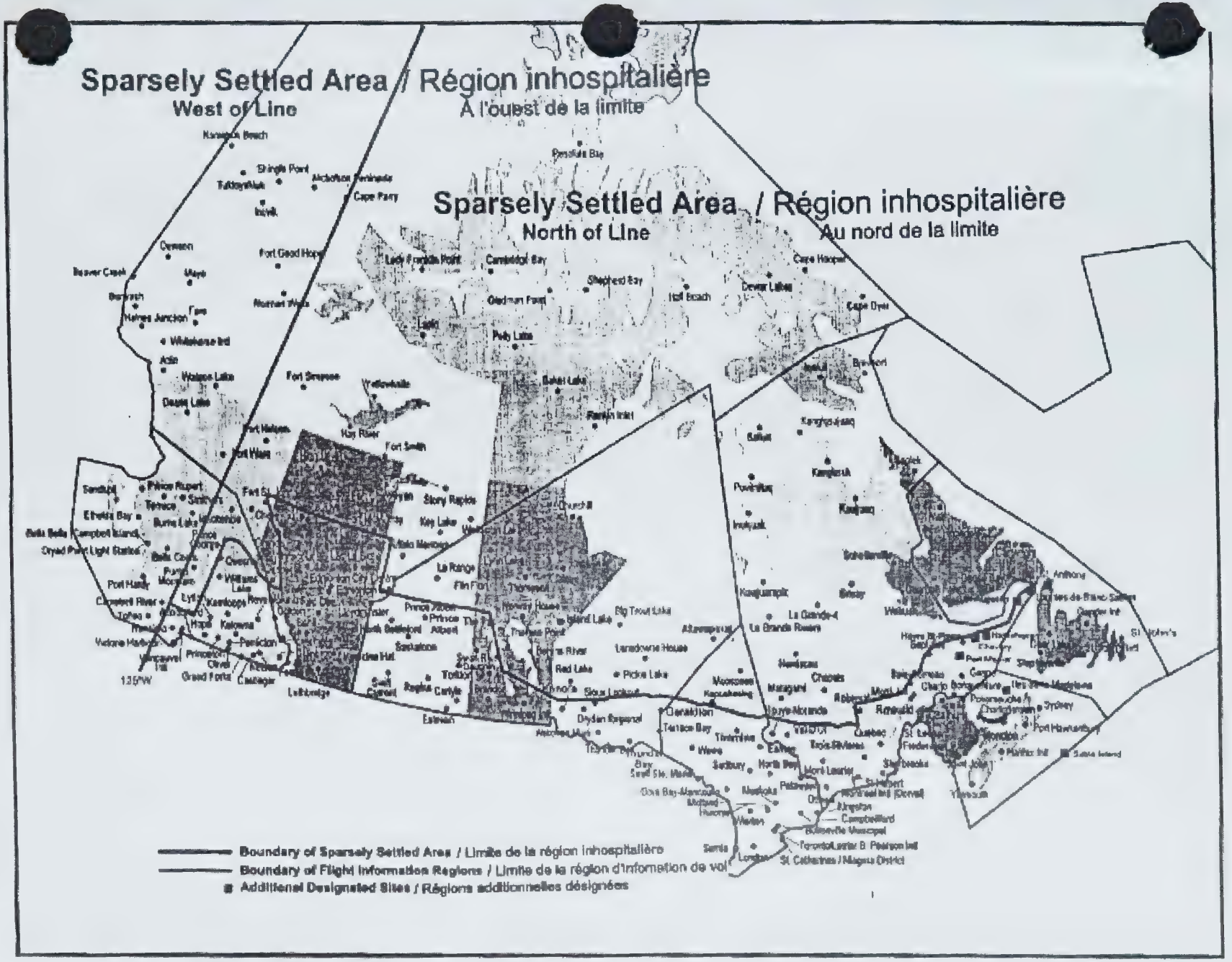
ACTIVITÉ AÉRIENNE	SERVICES
Vols nolisés transfrontaliers	**Aucun service** **Clarifications et hypothèses supplémentaires** La restriction s'applique 24 heures par jour.
Déroutage de vols en provenance ou à destination des É.-U. à travers l'espace aérien canadien dans le cadre du plan SWAP (Severe Weather Avoidance Plan) afin d'éviter la congestion de l'espace aérien de Cleveland	**Service complet** **Clarifications et hypothèses supplémentaires** Il a été interprété que si un vol dérouté des États-Unis atterrit au Canada, il bénéficiera d'un service complet pour retourner aux É.-U.
Vols de fret aérien	**Service complet** – à bord d'avions-cargo seulement, et non d'avions cargo-passagers mixtes
Vols MEDEVAC	**Service complet** – y compris les vols de mise en place et la formation des pilotes pour assurer les services MEDEVAC. **Clarifications et hypothèses supplémentaires** En réponse aux demandes de renseignements, on a présumé que toutes les étapes de vol associées à l'exécution par MEDEVAC (voyage visant à ramasser un patient, avec un patient à bord et repositionnement par rapport à la base après être allé conduire un patient à destination) seraient consignées comme un MEDEVAC et utiliseraient un indicatif d'appel d'aéronef MEDEVAC. En réponse à une question soulevée au sujet de l'augmentation probable du nombre de vols MEDEVAC pour transporter des patients qui, autrement, se seraient servis des services réguliers, le groupe d'experts a été informé de présumer que tous les vols classés MEDEVAC obtiendraient un service complet.
Vols visés par la LCSNAC – pompiers aériens, SAR, police, armée, urgences déclarées dans des régions désignées du Nord et dans des régions éloignées (voir liste ci-jointe)	**Service complet** **Clarifications et hypothèses supplémentaires** À l'étape de l'entrevue, on considérait que les vols visés par la LCSNAC s'appliquaient à la liste des régions nordiques et éloignées désignées qui constitue une annexe à la LCSNAC. Elle a été modifiée de manière à inclure tous les sites d'une région précédemment identifiée comme région inhospitalière. Une carte illustrant cette région a été fournie aux membres du groupe d'experts.

ACTIVITÉ AÉRIENNE	SERVICES
Formation en vol	**Aucun service** **Clarifications et hypothèses supplémentaires** Les restrictions s'appliqueront 24 heures par jour dans les aéroports contrôlés et aux autorisations IFR. Il n'y aura pas de restrictions dans les aéroports non contrôlés ou pour les vols VFR entre aéroports non contrôlés.
Vols locaux	**Aucun service** **Clarifications et hypothèses supplémentaires** Les restrictions s'appliqueront 24 heures par jour dans les aéroports contrôlés.
Aviation d'affaires et aviation générale	**Aucun service** – il est à noter que cela comprend le réapprovisionnement des plate-forme pétrolières extra-côtières, les patrouilles des pipelines, les patrouilles de lignes électriques ainsi que les aéronefs personnels et les aéronefs d'État. **Clarifications et hypothèses supplémentaires** Les restrictions s'appliqueront 24 heures par jour dans les aéroports contrôlés et aux autorisations IFR. Il n'y aura pas de restrictions dans les aéroports non contrôlés ou pour les vols VFR entre aéroports non contrôlés.
Service de contrôle sol et de contrôle des véhicules	**Service complet** **Clarifications et hypothèses supplémentaires** Il a été présumé que tout aéronef qui n'est pas disponible en vue d'un vol ne sera pas autorisé à accéder à la piste.
Services d'employés affectés ailleurs qu'à l'exploitation – Coordonnateurs de systèmes de données	**Service complet**

Le groupe d'experts de l'industrie a été informé que les retraits de services proposés qui sont décrits dans le tableau qui suit seraient soumis à un groupe d'experts sur la gestion de la sécurité intérieure.

ACTIVITÉ AÉRIENNE	SERVICES
Spectacles aériens	**Aucun service** – sous réserve d'une décision du CCRI
Projet de nouvelle sectorisation de Winnipeg	Aucun service – sous réserve d'une décision du CCRI

ACTIVITÉS AÉRIENNES	SERVICES
Formation de contrôleurs possédant une licence	**Aucun service** – sous réserve d'une décision du CCRI
CAATS	**Aucun service** – sous réserve d'une décision du CCRI
Services d'employés affectés ailleurs qu'à l'exploitation **Dans tous les cas, aucun service** – sous réserve d'une décision du CCRI	• Spécialiste des opérations de l'unité • Agent d'exploitation de l'unité (les UOO aux unités de réservations d'altitude d'Edmonton et de Gander continueront à offrir du service) • Spécialistes des communications • Spécialistes des aménagements • Spécialiste, Traitement des données de vol • Spécialiste, Espace aérien et procédures • Spécialistes, Systèmes de surveillance • Analyste de recherche SCA • Spécialistes, Sécurité et conception de services • Spécialistes des opérations (simulateur) (si des études sur la sécurité sont nécessaires, ces spécialistes seront autorisés par l'ACCTA à fournir des services) • Spécialiste, Exigences des tours ATC • Spécialiste, Ressourcement opérationnel ATC • Spécialistes de la formation • Formation en cours d'emploi


Sparsely Settled Area / Région inhospitalière
West of Line
À l'ouest de la limite
Sparsely Settled Area / Région inhospitalière
North of Line
Au nord de la limite
Boundary of Sparsely Settled Area / Limite de la région inhospitalière
Boundary of Flight Information Regions / Limite de la région d'information de vol
Additional Designated Sites / Régions additionnelles désignées

CASES CITED

Nav Canada, [2002] CIRB no. 168

Nav Canada, [2002] CIRB no. 186; and 92 CLRBR (2d) 1

Nav Canada, September 20, 2002 (CIRB LD 728)

STATUTES CITED

Canada Labour Code, Part I, ss. 14.1; 87.4, 87.4(2), 87.4(3); 87.4(6)(c), 87.4(6)(b), 87.4(6)(c)

Civil Air Navigation Services Commercialization Act, 1996, c. 20

Aeronautics Act, R.S. 1985, c. A-2

Canadian Aviation Regulations

AFFAIRES CITÉES

Nav Canada, [2002] CCRI n° 168

Nav Canada, [2002] CCRI n° 186; et 92 CLRBR (2d) 1

Nav Canada, 20 septembre 2002 (CCRI LD 728)

LOIS CITÉES

Code canadien du travail, Partie I, art. 14.1; 87.4, 87.4(2), 87.4(3), 87.4(6)c), 87.4(6)b), 87.4(6)c)

Loi sur la commercialisation des services de navigation aérienne civile, 1996, ch. 20

Loi sur l'aéronautique, L.R. 1985, ch. A-2

Règlement de l'aviation canadien

LIBRARY
JAN 29 2008
UNIVERSITY OF TORONTO

Canada Industrial Relations Board
Conseil canadien des relations industrielles

Reasons for decision

NAV CANADA,
applicant,
and
Canadian Association of Operational Support Specialists,
respondent,
and
Air Traffic Specialist Association of Canada, a division of Canadian Association of Professional Radio Operators; Canadian Air Traffic Control Association; International Brotherhood of Electrical Workers, Local 2228,
intervenors,
and
Aircraft Operations Group Association; Association of Public Service Financial Administrators; Professional Institute of the Public Service of Canada; Public Service Alliance of Canada,
interested parties.

Board File: 21977-C

Canadian Association of Operational Support Specialists,
applicant,
and
NAV CANADA,
respondent.

Board File: 24133-C

CITED AS: NAV CANADA

Decision no. 375
January 9, 2007

Application filed pursuant to section 87.4 of the *Canada Labour Code, Part I.*

Aeronautics–Maintenance of services–Withdrawal of services–Application filed by NAV CANADA pursuant to section 87.4 of the *Code* relating to the support services provided by various categories of employees in the bargaining unit represented by the Canadian Association of Operational Support Specialists

Motifs de décision

NAV CANADA,
requérante,
et
Association canadienne des spécialistes du soutien opérationnel,
intimée,
et
Association des spécialistes de la circulation aérienne du Canada, une division de l'Association canadienne des professionnels de l'exploitation radio; Association canadienne du contrôle du trafic aérien; Fraternité internationale des ouvriers en électricité, section locale 2228,
intervenantes,
et
Association du groupe de la navigation aérienne; Association des gestionnaires financiers de la Fonction publique; Institut professionnel de la fonction publique du Canada; Alliance de la Fonction publique du Canada,
parties intéressées.

Dossier du Conseil : 21977-C

Association canadienne des spécialistes du soutien opérationnel,
requérante,
et
NAV CANADA,
intimée.

Dossier du Conseil : 24133-C

CITÉ : NAV CANADA

Décision n° 375
le 9 janvier 2007

Demande présentée en vertu de l'article 87.4 du *Code canadien du travail, Partie I.*

Aéronautique – Maintien des activités – Interruption de service – Demande présentée par NAV CANADA en vertu de l'article 87.4 du *Code* concernant les services de soutien assurés par diverses catégories d'employés de l'unité de négociation représentée par l'Association canadienne des spécialistes du soutien opérationnel

(CAOSS) to determine whether their services must be maintained in the event of a strike or lockout–The services which the employees provide in support of operations must be analysed not only from the perspective of whether their withdrawal would directly cause concerns to arise respecting an immediate and serious danger to the safety or health of the public, but also from the perspective of whether a withdrawal of services could indirectly allow such a danger to arise or occur due to its impact on services provided by employees in other groups–The Board examined the concerns identified by an aeronautical study undertaken by NAV CANADA in the context of a similar application involving the air traffic controllers' bargaining unit–Section 87.4 makes provision for the Board to order only the maintenance of such activities as are necessary to be continued to prevent an occurrence which could pose immediate and serious danger to the safety and health of the public–If the services are not perceived by the Board to be required to be continued under this test, it does not fall within the Board's mandate to order that they be continued–The legislation does contemplate a partial withdrawal of services or a withdrawal of some of the services previously provided–Section 87.4(6) allows the Board broad discretion to identify the supply of services that it considers necessary to continue and the manner and extent to which the employer, the trade union and the employees in the bargaining unit must continue that supply and impose any measures that it deems appropriate for carrying out the requirements for this section–The Board may consider whether various activities currently performed by employees in the CAOSS bargaining unit could be accomplished by others outside of the bargaining unit since if the services may be readily accomplished by others, then performance by members of the bargaining unit cannot reasonably be said to be necessary–However, consideration will be given to whether others experienced and competent in the provision of such services are reasonably available–The assessment of the services to be continued should be made in the context of the facts before the Board at a given time–If the withdrawal of services by one or other of the related or other bargaining units was likely or probable, this would be a factor to be taken into consideration–The Board determined that the flight planning and alerting services provided by the air traffic operations specialists (ATOS) as well as the aeronautical information services provided by the notices to airmen (NOTAMs) specialists and the aeronautical information specialists (AIS) are necessary to avoid a health or safety risk–The services of the other groups such as the

(ACSSO) visant à déterminer si leurs services doivent être maintenus en cas de grève ou de lock-out – Il s'agit non seulement de déterminer si une interruption des services que ces employés offrent au soutien des opérations susciterait en soi des préoccupations de risques imminents et graves pour la sécurité ou la santé du public, mais également d'évaluer si cette interruption pourrait soulever ou causer indirectement de tels risques en raison de son incidence sur les services fournis par d'autres groupes – Le Conseil a examiné les préoccupations soulevées dans l'étude aéronautique effectuée par NAV CANADA dans le cadre d'une demande semblable visant l'unité de négociation des contrôleurs aériens – L'article 87.4 prévoit que le Conseil peut ordonner le maintien de ces activités seulement dans la mesure où il est nécessaire pour prévenir les risques imminents et graves pour la sécurité ou la santé du public – Si, en vertu de ce critère, le Conseil n'estime pas que les services devraient être maintenus, il ne relève pas de son mandat d'ordonner leur maintien – La loi prévoit une interruption partielle des services ou l'interruption de certains services fournis auparavant – Le paragraphe 87.4(6) confère au Conseil un vaste pouvoir discrétionnaire pour déterminer les services qu'il est nécessaire, à son avis, de maintenir et la manière et la mesure dans laquelle l'employeur, le syndicat et les employés membres de l'unité de négociation doivent maintenir ces activités et pour imposer les mesures qu'il considère appropriées pour se conformer aux exigences du paragraphe – Le Conseil peut prendre en considération la question visant à déterminer si diverses activités actuellement exécutées par les employés de l'unité de négociation de l'ACSSO pourraient être assumées par d'autres employés de l'extérieur de l'unité de négociation étant donné que, si les services peuvent être fournis par d'autres, alors on ne peut pas raisonnablement dire que l'exécution des tâches par les membres de l'unité de négociation est nécessaire – Cependant, on se demandera si d'autres employés ayant l'expérience de la prestation de ces services et les compétences pour le faire sont normalement accessibles – L'évaluation des services devant être maintenus doit se faire dans le contexte des faits dont le Conseil est saisi à un moment particulier – L'interruption probable du service par l'une ou l'autre des unités de négociation connexes serait un facteur à considérer – Le Conseil a déterminé que les services de planification des vols fournis par les spécialistes d'exploitation de la circulation aérienne (SECA) ainsi que les services d'information aéronautique fournis par les spécialistes des avis aux navigateurs aériens (NOTAM) et les spécialistes de l'information aéronautique (SIA) sont nécessaires pour éviter un

tower operation support specialists, the training simulation specialists and the flight data analyst specialists would not be required to avoid a health and safety risk in the event of a strike or lockout–Consistent with the conclusion in the decision relating to controllers, the Board held that it would be possible for a graduated reduction of the receipt, verification and processing of flight plan data to be introduced–However, the only aircraft to be refused service, would be aircraft on the ground who would be refused flight planning services necessary to depart–The carefully controlled and graduated flow-controlled strike or lockout allowed, should be limited to a maximum withdrawal of 30% of services.

risque pour la santé ou la sécurité – Les services fournis par d'autres groupes comme les spécialistes du soutien opérationnel dans les tours, les spécialistes de la formation par simulation et les spécialistes de l'analyse des données de vol ne seraient pas nécessaires pour éviter un risque pour la santé et la sécurité en cas de grève ou de lock-out – Comme dans la conclusion de la décision visant les contrôleurs, le Conseil a conclu qu'il serait possible de réduire graduellement la réception, la vérification et le traitement des données des plans de vol – Cependant, les seuls aéronefs auxquels on refuserait les services seraient les aéronefs au sol qui n'auraient pas droit aux services de planification des vols nécessaires pour leur décollage – La réduction des services par un contrôle minutieux de la grève ou du lock-out et la régulation graduelle du débit devrait se limiter à un maximum de 30 %.

The Board was composed of Mr. J. Paul Lordon, Q.C., Panel Chairperson. Hearings were held in Ottawa on November 14 to 16 and December 3 to 6, 2001, on January 28, 2002, January 17, 2003, July 9 and 10, July 14 to 17, September 2 to 4 and September 22 to 25, 2003, and in Toronto from June 16 to 20 and August 12 to 14, 2003.

Le Conseil était composé de Me J. Paul Lordon, c.r., Président du banc. Les audiences ont eu lieu à Ottawa du 14 au 16 novembre et du 3 au 6 décembre 2001, le 28 janvier 2002, le 17 janvier, 2003, les 9 et 10 juillet, du 14 au 17 juillet, du 2 au 4 septembre et du 22 au 25 septembre 2003, et à Toronto du 16 au 20 juin et du 12 au 14 août, 2003.

Appearances

Mr. Robert Monette and Mr. George Donovan, for NAV CANADA;
Mr. Lewis Gottheil and Mr. Frank Mendonca, for the Canadian Association of Operational Support Specialists;
Mr. James L. Shields and Mr. Scott W. Chamberlain, for the International Brotherhood of Electrical Workers, Local 2228;
Mr. Ron Smith and Mr. Derek Yakielashek, for the Air Traffic Specialist Association of Canada.

Ont comparu

Mes Robert Monette et George Donovan, pour NAV CANADA;
Me Lewis Gottheil et M. Frank Mendonca, pour l'Association canadienne des spécialistes du soutien opérationnel;
Mes James L. Shields et Scott W. Chamberlain, pour la Fraternité internationale des ouvriers en électricité, section locale 2228;
MM. Ron Smith et Derek Yakielashek, pour l'Association des spécialistes de la circulation aérienne du Canada.

I–Background

[1] The present matter commenced with the filing of an application by NAV CANADA on February 21, 2001, pursuant to the provisions of section 87.4 of the *Canada Labour Code (Part I–Industrial Relations)* (the *Code*). Section 87.4 of the *Code* relates to the continuation of the supply of services, operation of facilities or production of goods during a lawful strike or lockout to the extent necessary to prevent an immediate danger to the safety or health of the public. It provides:

I – Contexte

[1] La présente affaire résulte d'une demande présentée par NAV CANADA, le 21 février 2001, conformément aux dispositions de l'article 87.4 du *Code canadien du travail (Partie I – Relations du travail)* (le *Code*). L'article 87.4 du *Code* porte sur le maintien des activités liées à la prestation des services, au fonctionnement des installations ou à la production d'articles dans la mesure nécessaire pour prévenir des risques imminents et graves pour la sécurité ou la santé du public. Il est libellé comme suit :

87.4(1) During a strike or lockout not prohibited by this Part, the employer, the trade union and the employees in the bargaining unit must continue the supply of services, operation of facilities or production of goods to the extent necessary to prevent an immediate and serious danger to the safety or health of the public.

(2) An employer or a trade union may, no later than fifteen days after notice to bargain collectively has been given, give notice to the other party specifying the supply of services, operation of facilities or production of goods that, in its opinion, must be continued in the event of a strike or a lockout in order to comply with subsection (1) and the approximate number of employees in the bargaining unit that, in its opinion, would be required for that purpose.

(3) Where, after the notice referred to in subsection (2) has been given, the trade union and the employer enter into an agreement with respect to compliance with subsection (1), either party may file a copy of the agreement with the Board. When the agreement is filed, it has the same effect as an order of the Board.

(4) Where, after the notice referred to in subsection (2) has been given, the trade union and the employer do not enter into an agreement, the Board shall, on application made by either party no later than fifteen days after notice of dispute has been given, determine any question with respect to the application of subsection (1).

(5) At any time after notice of dispute has been given, the Minister may refer to the Board any question with respect to the application of subsection (1) or any question with respect to whether an agreement entered into by the parties is sufficient to ensure that subsection (1) is complied with.

(6) Where the Board, on application pursuant to subsection (4) or referral pursuant to subsection (5), is of the opinion that a strike or lockout could pose an immediate and serious danger to the safety or health of the public, the Board, after providing the parties an opportunity to agree, may, by order,

(a) designate the supply of those services, the operation of those facilities and the production of those goods that it considers necessary to continue in order to prevent an immediate and serious danger to the safety or health of the public;

(b) specify the manner and extent to which the employer, the trade union and the employees in the bargaining unit must continue that supply, operation and production; and

(c) impose any measure that it considers appropriate for carrying out the requirements of this section.

(7) On application by the employer or the trade union, or on referral by the Minister, during a strike or lockout not prohibited by this Part, the Board may, where in the Board's opinion the circumstances warrant, review and confirm, amend or cancel an agreement entered into, or a determination or order made, under this section and make any orders that it considers appropriate in the circumstances.

87.4(1) Au cours d'une grève ou d'un lock-out non interdits par la présente partie, l'employeur, le syndicat et les employés de l'unité de négociation sont tenus de maintenir certaines activités – prestation de services, fonctionnement d'installations ou production d'articles – dans la mesure nécessaire pour prévenir des risques imminents et graves pour la sécurité ou la santé du public.

(2) L'employeur ou le syndicat peut, au plus tard le quinzième jour suivant la remise de l'avis de négociation collective, transmettre à l'autre partie un avis pour l'informer des activités dont il estime le maintien nécessaire pour se conformer au paragraphe (1) en cas de grève ou de lock-out et du nombre approximatif d'employés de l'unité de négociation nécessaire au maintien de ces activités.

(3) Si, après remise de l'avis mentionné au paragraphe (2), les parties s'entendent sur la façon de se conformer au paragraphe (1), l'une ou l'autre partie peut déposer une copie de l'entente auprès du Conseil. L'entente, une fois déposée, est assimilée à une ordonnance du Conseil.

(4) Si, après remise de l'avis mentionné au paragraphe (2), les parties ne s'entendent pas sur la façon de se conformer au paragraphe (1), le Conseil, sur demande de l'une ou l'autre partie présentée au plus tard le quinzième jour suivant l'envoi de l'avis de différend, tranche toute question liée à l'application du paragraphe (1).

(5) En tout temps après la remise de l'avis de différend, le ministre peut renvoyer au Conseil toute question portant sur l'application du paragraphe (1) ou sur la capacité de toute entente conclue par les parties de satisfaire aux exigences de ce paragraphe.

(6) Saisi d'une demande présentée en vertu du paragraphe (4) ou d'un renvoi en vertu du paragraphe (5), le Conseil, s'il est d'avis qu'une grève ou un lock-out pourrait constituer un risque imminent et grave pour la sécurité ou la santé du public, peut - après avoir accordé aux parties la possibilité de s'entendre - rendre une ordonnance :

a) désignant les activités dont il estime le maintien nécessaire en vue de prévenir ce risque;

b) précisant de quelle manière et dans quelle mesure l'employeur, le syndicat et les employés membres de l'unité de négociation doivent maintenir ces activités;

c) prévoyant la prise de toute mesure qu'il estime indiquée à l'application du présent article.

(7) Sur demande présentée par le syndicat ou l'employeur, ou sur renvoi fait par le ministre, au cours d'une grève ou d'un lock-out non interdits par la présente partie, le Conseil peut, s'il estime que les circonstances le justifient, réexaminer et confirmer, modifier ou annuler une entente, une décision ou une ordonnance visées au présent article. Le Conseil peut en outre rendre les ordonnances qu'il juge indiquées dans les circonstances.

(8) Where the Board is satisfied that the level of activity to be continued in compliance with subsection (1) renders ineffective the exercise of the right to strike or lockout, the Board may, on application by the employer or the trade union, direct a binding method of resolving the issues in dispute between the parties for the purpose of ensuring settlement of a dispute.

[2] NAV CANADA's application related to a group of employees of the company in a bargaining unit represented by the respondent, Canadian Association of Operational Support Specialists (CAOSS). The relevant bargaining unit had until July 7, 2000, been represented by the Public Service Alliance of Canada (PSAC). On that date, CAOSS had been certified as successor to PSAC to represent the unit described in the certification order of that date, order no. 7835-U, as:

> All employees of Nav Canada in the General Technical classification, excluding the managers, persons above the rank of manager and those employees employed in a confidential capacity in matters relating to industrial relations.

[3] The original NAV CANADA application of February 21, 2001, which was subsequently modified and added to for the reasons discussed below, referenced and attached a notice which had been provided to CAOSS on August 29, 2000. The August 29, 2000, notice indicated as follows:

> Services performed by operational support specialists are essential to the safe operation of the air navigation system. The GT-OSS in the ACC's input data and provide fundamental aeronautical information to operational personnel who rely on the information in the provision of air traffic services in order to ensure the safety of all aircraft in Canadian airspace and international airspace that has been delegated to NAV CANADA.
>
> As such, it is our view that 100% of operational support specialists, performing the full range of their operational duties in the ACC's must be designated in order to prevent an immediate and serious danger to the safety or health of the public.
>
> (page 2)

[4] The Board has had a number of applications pursuant to section 87.4 in respect of bargaining units of employees at NAV CANADA. Two previous decisions of the Board, *Nav Canada*, [2002] CIRB no. 168; and *Nav Canada*, [2002] CIRB no. 186; and 92 CLRBR (2d) 1, in respect of the air traffic controllers bargaining unit at NAV CANADA are relevant to the present application, for the reasons noted

(8) Sur demande présentée par le syndicat ou l'employeur, le Conseil, s'il est convaincu que le niveau d'activité à maintenir est tel qu'il rend inefficace le recours à la grève ou au lock-out, peut, pour permettre le règlement du différend, ordonner l'application d'une méthode exécutoire de règlement des questions qui font toujours l'objet d'un différend.

[2] La demande de NAV CANADA concernait un groupe d'employés de la société dans une unité de négociation représentée par l'intimée, l'Association canadienne des spécialistes du soutien opérationnel (ACSSO). Jusqu'au 7 juillet 2000, l'unité de négociation visée avait été représentée par l'Alliance de la Fonction publique du Canada (AFPC). À cette date, l'ACSSO avait été accréditée à titre de représentant successeur de l'AFPC pour l'unité décrite comme suit dans l'ordonnance d'accréditation rendue à cette date (ordonnance n° 7835-U) :

> Tous les employés de Nav Canada au sein du groupe des techniciens divers, à l'exclusion des directeurs, de ceux de rang supérieur à directeur et des employés occupant un poste de confiance comportant l'accès à des renseignements confidentiels en matière de relations de travail.

[3] La demande initiale présentée par NAV CANADA le 21 février 2001, qui a ensuite été modifiée pour les motifs énoncés plus loin, renvoyait à un avis ayant été fourni à l'ACSSO le 29 août 2000. Cet avis indiquait ce qui suit :

> Les spécialistes du soutien opérationnel fournissent des services qui sont essentiels au fonctionnement du système de navigation aérienne en toute sécurité. Les GT-SSO des CCR saisissent les données et fournissent des renseignements aéronautiques au personnel d'exécution qui comptent sur ces renseignements à des fins de contrôle de la circulation aérienne pour assurer la sécurité de tous les aéronefs dans l'espace aérien canadien et l'espace aérien international sous la responsabilité de NAV CANADA.
>
> Par conséquent, nous estimons que l'ensemble des spécialistes du soutien opérationnel, assumant la gamme complète des fonctions opérationnelles des CCR, doivent être désignés afin de prévenir des risques imminents et graves pour la sécurité ou la santé du public.
>
> (page 2; traduction)

[4] Le Conseil a été saisi de plusieurs demandes présentées en vertu de l'article 87.4 concernant les unités de négociation des employés de NAV CANADA. Deux décisions antérieures du Conseil, *Nav Canada*, [2002] CCRI n° 168; et *Nav Canada*, [2002] CCRI n° 186; et 92 CLRBR (2d) 1, portant sur l'unité de négociation des contrôleurs aériens de NAV CANADA, sont pertinentes dans le cadre de la présente demande,

below. A further decision (*NAV CANADA*, [2007] CIRB no. 374) released together with the present decision, relating to the controllers bargaining unit is also of relevance, as set out below.

[5] In respect of the present matter, the initial NAV CANADA application of February 21, 2001, indicated that NAV CANADA's principal and foremost corporate role was the provision of safe air navigation services by ensuring separation between aircraft to prevent their collision or to prevent collisions between aircraft and obstructions on terrain or with vehicles operating on the ground. It is useful as background in respect of the operations of NAV CANADA to quote from the recent Board decision in *Nav Canada (168)*, *supra*, in respect of the air traffic controller group, where the Board discussed NAV CANADA's general operations in the context of the related application by the air traffic controllers bargaining unit. The air traffic controller matters are related to the present application since employees of the air traffic controllers unit at NAV CANADA, represented by the Canadian Air Traffic Control Association (CATCA), work closely together with the CAOSS represented employees. It is also of importance to note that by agreement of the parties, the evidence in the air traffic controller matters and other related NAV CANADA matters is to be evidence in respect of section 87.4 applications by other bargaining units at NAV CANADA, including the present application in respect of the CAOSS unit.

[6] As background, in its decision *Nav Canada (168)*, *supra*, the Board provided an introductory overview of Canada's air navigation system:

> [5] The application indicated that the operational air traffic controllers, the subject of the application, were members of the CATCA bargaining unit and worked at seven area control centres, one terminal control unit (TCU) in Ottawa and 43 air traffic control towers situated at various aerodromes and airports located throughout Canada.
>
> [6] Together, the air traffic controllers, whether situated within an area control centre or situated at an airport control tower, direct air traffic in order to ensure that aircraft within controlled airspace and at airport locations proceed in a safe, orderly and expeditious manner which minimizes aviation safety risks. Not all airports in Canada are provided the services of air traffic controllers within the CATCA bargaining unit. However, at those airports which are serviced by air traffic

pour les motifs énoncés plus loin. Une autre décision (*NAV CANADA*, [2007] CCRI n° 374) publiée en même temps que la présente décision, concernant l'unité de négociation des contrôleurs, est également pertinente comme il est démontré plus loin.

[5] En ce qui concerne la présente affaire, dans sa demande initiale datant du 21 février 2001, NAV CANADA indiquait que son rôle principal et premier à titre de société était de fournir des services de navigation aérienne en toute sécurité en assurant l'espacement des aéronefs afin d'éviter les collisions entre aéronefs ou entre un aéronef et des obstacles sur le terrain ou des véhicules opérationnels au sol. Pour mieux comprendre le fonctionnement de NAV CANADA, il convient de citer la décision rendue récemment par le Conseil dans *Nav Canada (168)*, précitée, concernant le groupe des contrôleurs aériens, dans laquelle le Conseil a traité des activités générales de NAV CANADA dans le contexte de la demande présentée par l'unité de négociation des contrôleurs aériens. Les affaires touchant les contrôleurs aériens sont liées à la présente demande étant donné que les employés de cette unité de négociation de NAV CANADA, représentés par l'Association canadienne du contrôle du trafic aérien (ACCTA), travaillent étroitement avec les employés représentés par l'ACSSO. Par ailleurs, il est important de mentionner que les parties ont convenu que la preuve soumise dans les affaires touchant les contrôleurs aériens et autres affaires concernant NAV CANADA constitue une preuve au titre des demandes fondées sur l'article 87.4 présentées par les deux autres unités de négociation de NAV CANADA, ce qui comprend la présente demande relative à l'unité de l'ACSSO.

[6] À titre de contexte, dans sa décision *Nav Canada (168)*, précitée, le Conseil a donné un aperçu du système de navigation aérienne du Canada :

> [5] La demande précisait que les contrôleurs de la circulation aérienne opérationnels, visés en l'occurrence, appartiennent à l'unité de négociation de l'ACCTA et sont employés dans sept centres de contrôle régional, une unité de contrôle terminal à Ottawa et 43 tours de contrôle de la circulation aérienne situées dans divers aérodromes et aéroports répartis à travers le Canada.
>
> [6] Qu'ils travaillent dans un centre de contrôle régional ou dans la tour de contrôle d'un aéroport, les contrôleurs assurent la circulation du trafic aérien et veillent à ce que les aéronefs évoluant dans l'espace aérien et sur les aires aéroportuaires puissent se déplacer de manière rapide et ordonnée en toute sécurité, c'est-à-dire avec un minimum de risque. Ce n'est pas tous les aéroports du Canada qui bénéficient des services de contrôleurs de la circulation aérienne appartenant à l'unité de

controllers, the controllers direct airport traffic commencing with taxi instructions and continuing until the relevant aircraft have taxied to a stop at their destination.

[7] Following initial taxi instructions, aircraft are typically provided with takeoff instructions and given air traffic clearances and related advice from those servicing the control towers. Upon departing, aircraft may choose to proceed according to either Visual Flight Rules (VFR) or Instrument Flight Rules (IFR). Most of Canada's larger commercial carriers and almost exclusively those scheduled airlines carrying passengers within Canada proceed according to instrument flight rules. Aircraft flying IFR are controlled between airports by air traffic controllers at the area control centres which provide instructions, clearances and advice directed to providing safe separation between aircraft flying along designated airways and in designated zones.

[8] The application of January 16, 2001 suggested that any reduction in the availability in supply of the services and operations provided by the air traffic controllers within the CATCA bargaining unit would cause a real and direct hazard to aviation safety and pose an immediate and serious danger to the safety and health of the public. The application also indicated that any reduction in the availability and supply of the services provided by air traffic controllers could indirectly create a danger to the health and safety of the public by reducing the transportation and delivery of essential supplies and services to the detriment of the health and safety of the public. Examples of services which were cited as potentially affected by a reduction in air traffic control services included the disruption of the timely transportation and delivery of critical medical supplies including tissues, organs, blood, radioisotopes, pharmaceuticals, expert personnel necessary for the provision of health care and patients themselves.

[9] The application also indicated that a reduction in the availability and supply of air traffic control services could significantly increase the risks associated with any aviation emergency conditions by disrupting and/or preventing the critical monitoring and coordination affected by controllers between search and rescue crews, airport authorities, ambulances, fire departments, police, customs, immigration and medical personnel when such occurrences take place.

[10] The application indicated that the bargaining unit represented by the Canadian Air Traffic Control Association was one of nine bargaining units within NAV CANADA, which bargaining units in total represent 4,900 of its 5,500 employees. The bargaining agents representing the other eight groups of employees within NAV CANADA are the Canadian Association of Operational Support Service (CAOSS), the Aircraft Operations Group Association (AOGA), the Association of Public Service Financial Administrators (APSFA), the Air Traffic Specialist Association of Canada (ATSAC), the International Brotherhood of Electrical Workers, Local 2228 (IBEW), the Professional Institute of the Public Service of Canada (PIPSC), the Public Service Alliance of

négociation de l'ACCTA. Dans les aéroports ainsi pourvus, les contrôleurs dirigent le mouvement des aéronefs à partir des premières instructions de roulement au sol jusqu'à l'immobilisation de l'aéronef à son point d'arrivée.

[7] Après les premières instructions de roulement au sol, l'aéronef reçoit de la tour de contrôle des instructions en vue du décollage, puis l'autorisation de décoller et divers conseils utiles à cet égard. Dès le décollage, l'aéronef peut opter pour les règles de vol à vue (VFR) ou les règles de vol aux instruments (IFR). La plupart des grands transporteurs commerciaux du Canada, et presque toutes les lignes aériennes régulières assurant le transport de passagers au Canada utilisent les règles de vol aux instruments. Les aéronefs ayant recours aux IFR relèvent, entre aéroports, des contrôleurs de la circulation aérienne des centres de contrôle régional. Les contrôleurs de la circulation aérienne leur transmettent leurs instructions, les autorisations et conseils permettant d'assurer, entre aéronefs empruntant les voies aériennes désignées et volant dans des zones, elles aussi désignées, un espacement de sécurité.

[8] Il était expliqué, dans la demande du 16 janvier 2001, que toute réduction des services et opérations assurés par les contrôleurs de la circulation aérienne relevant de l'unité de négociation de l'ACCTA créerait, pour la sécurité aéronautique, un danger effectif et immédiat et poserait en outre un risque imminent et grave pour la santé et la sécurité du public. Selon la demande, toute baisse des services assurés par les contrôleurs de la circulation aérienne créerait en outre un risque indirect pour la santé et la sécurité du public en provoquant une réduction des moyens de transport et de prestation de fournitures et de services essentiels, et cela au détriment de la santé et de la sécurité du public. Parmi les services qui, selon la demande, pourraient être affectés par une réduction des services de contrôle de la circulation aérienne, citons l'interruption du transport et de la livraison en temps utile de fournitures médicales revêtant une importance vitale, en l'occurrence tissus, organes, sang, radio-isotopes, produits pharmaceutiques, spécialistes médicaux dont l'intervention est nécessaire dans un cas précis, voire les malades qui peuvent eux-mêmes avoir à être transportés.

[9] La demande expliquait également qu'une réduction des services de contrôle de la circulation aérienne pourrait accroître sensiblement les risques liés à divers types d'urgences aéronautiques en interrompant et/ou empêchant le contrôle et la coordination indispensables normalement assurés par les contrôleurs entre les équipes de sauvetage, les autorités aéroportuaires, les ambulances, les services de lutte contre les incendies, la police, les douanes, l'immigration et le personnel médical mobilisé en de pareilles situations.

[10] La demande précisait que l'unité de négociation représentée par l'ACCTA était une des neuf unités de négociation au sein de NAV CANADA, ces unités de négociation représentant, au total, 4 900 des 5 500 employés de l'entreprise. Les agents négociateurs représentant les huit autres groupes d'employés au sein de NAV CANADA étaient l'Association canadienne des spécialistes du soutien opérationnel (ACSSO), l'Association du groupe de la navigation aérienne (AGNA), l'Association des gestionnaires financiers de la fonction publique (AGFFP), l'Association des spécialistes de la circulation aérienne du Canada (ASCAC), la Fraternité internationale des ouvriers en électricité, section locale 2228 (FIOE), l'Institut professionnel de la fonction

Canada (PSAC) and the Social Sciences Employees Association (SSEA). ..

(pages 5–6)

[7] It is also useful for present purposes as background, to discuss in somewhat more detail the structure and functions of the various bargaining units at NAV CANADA and to indicate certain of the developments of relevance to the present matter, which have occurred in the air traffic controller file. As mentioned in the above quoted passage of *Nav Canada (168)*, *supra*, there are nine separate bargaining units certified to bargain for various groups of employees at NAV CANADA. At the present time, the Board has before it applications pursuant to the provisions of section 87.4 of the *Code* in respect of four of the nine bargaining units. The units in respect of which applications are pending tend to be those units whose members are more directly involved in the operational aspects of the air navigation system. The four bargaining units with matters now before the Board are the air traffic controllers unit, represented by the CATCA, a unit representing flight service specialists (FSS) for whom the bargaining agent is the Air Traffic Specialist Association of Canada (ATSAC), a unit of employees represented by the International Brotherhood of Electrical Workers, Local 2228 (IBEW, Local 2228), and the present respondent group of employees represented by CAOSS.

[8] The members of three of the four bargaining units mentioned, perform functions directly or indirectly related to the provision of air traffic control services. The fourth unit, represented by the IBEW, Local 2228 provides services aimed at supporting the system's operations. Of the four bargaining units, two, CATCA and ATSAC, provide services directly to the flying public. The CAOSS unit provides services directly in support of the CATCA unit and other support services. The air traffic controllers (CATCA), as was noted in *Nav Canada (168)*, *supra*, provide air traffic control services directly to the flying public through facilities located at the 7 area control centres located across Canada in Gander, Moncton, Montréal, Toronto, Winnipeg, Edmonton and Vancouver, and 43 air traffic control towers situated at various aerodromes and airports located throughout Canada. The members of the ATSAC bargaining unit who generally are employees in the FSS group, provide services through approximately 70 facilities at airports at which or

publique du Canada (IPFPC), l'Alliance de la Fonction publique du Canada (AFPC) et l'Association des employé(e)s en sciences sociales (AESS)...

(pages 5-6)

[7] Afin de faire une mise en contexte, il convient également de traiter plus en détails de la structure et des fonctions des différentes unités de négociation à NAV CANADA et de préciser certains nouveaux éléments pertinents dans la présente affaire qui se sont produits dans le dossier des contrôleurs aériens. Comme mentionné dans le passage ci-haut de *Nav Canada (168)*, précitée, il existe neuf unités de négociation distinctes qui sont accréditées aux fins de la négociation pour divers groupes d'employés de NAV CANADA. Pour le moment, le Conseil est saisi de demandes présentées en vertu de l'article 87.4 du *Code* concernant quatre des neuf unités de négociation. Les unités visées par les demandes en instance sont généralement des unités dont les membres assument des fonctions liées directement aux aspects opérationnels du système de navigation aérienne. Les quatre unités de négociation visées par les affaires dont le Conseil est présentement saisi sont l'unité des contrôleurs aériens, représentée par l'ACCTA, une unité représentant les spécialistes de l'information de vol (SIV) dont l'agent négociateur est l'Association des spécialistes de la circulation aérienne du Canada (ASCAC), une unité des employés représentés par la Fraternité internationale des ouvriers en électricité, section locale 2228 (FIOE, section locale 2228), et le présent groupe intimé représenté par l'ACSSO.

[8] Les membres de trois des quatre unités de négociation mentionnées assument des fonctions qui sont liées directement ou indirectement à la prestation de services de contrôle de la circulation aérienne. La quatrième unité, représentée par la FIOE, section locale 2228, fournit des services de soutien opérationnel du système. Parmi les quatre unités de négociation, deux, soit celles de l'ACCTA et de l'ASCAC, fournissent des services directement liés au public voyageur. L'unité de l'ACSSO fournit des services de soutien direct à l'unité de l'ACCTA et d'autres services de soutien. Comme mentionné dans *Nav Canada (168)*, précitée, les contrôleurs aériens (ACCTA) fournissent des services directs de contrôle de la circulation aérienne au public voyageur à partir d'installations situées dans les 7 centres de contrôle régionaux situés à l'échelle du pays, soit à Gander, Moncton, Montréal, Toronto, Winnipeg, Edmonton et Vancouver, et des 43 tours de contrôle de la circulation aérienne situées dans divers aérodromes et aéroports

during periods when air traffic control services are not provided by employees within the CATCA group and they also provide services at centralized Flight Information Centre locations (FICs). The ATSAC employees do not provide control services, but provide services of an informational or advisory nature which allow for safer flying conditions in areas, usually areas governed by visual flight rules (VFR) where the volume of flying traffic tends to be less than that within the areas served by CATCA air traffic controllers. It should be noted that there are as well a large number of uncontrolled airports or aerodromes in Canada which are serviced neither by air traffic controllers nor by the advisory and informational services provided by those within the ATSAC bargaining unit. In such areas the pilots of the aircraft themselves maintain separation usually utilizing mandatory or other common radio frequencies to be better advised of potentially conflicting traffic.

répartis à travers le Canada. Les membres de l'unité de négociation de l'ASCAC qui se retrouvent généralement dans le groupe des SIV, fournissent des services à partir d'environ 70 installations dans les aéroports n'offrant pas les services de contrôle aérien ou pendant les périodes où ces services ne sont pas offerts par les employés du groupe de l'ACCTA. Ils fournissent également des services aux emplacements centralisés des centres d'information de vol. Les employés de l'ASCAC ne fournissent pas des services de contrôle, mais offrent des services de nature informationnelle et consultative qui assurent des conditions de vol plus sécuritaires dans des secteurs habituellement régis par les règles de vol à vue (VFR) où le volume de circulation aérienne est généralement inférieur à celui dans les zones desservies par les contrôleurs aériens de l'ACCTA. Il faut également mentionner qu'un nombre important d'aéroports et d'aérodromes au Canada ne bénéficient pas des services des contrôleurs aériens, ni des services consultatifs ou informationnels offerts par les membres de l'unité de négociation de l'ASCAC. Dans ces secteurs, les pilotes assurent eux-mêmes l'espacement nécessaire habituellement à l'aide de fréquences radio obligatoires ou communes afin de mieux être informés des situations potentiellement dangereuses.

[9] The other two bargaining units in respect of which applications under the provisions of section 87.4 of the *Code* relating to the maintenance of services are pending, the IBEW, Local 2228 and the present respondent, CAOSS, provide services in support of various NAV CANADA operations. The role of the IBEW, Local 2228 employees is, generally speaking, a technical one related to the maintenance of the equipment utilized in the course of providing air navigation, air traffic control and advisory services to the flying public. The members of the CAOSS bargaining unit generally provide support services to the air traffic controllers in the air traffic control group, some in the area control centres (ACCs) and some in towers. They also provide certain direct services to the public as well as services in support of the training of controllers and FSS, and as well certain support to NAV CANADA's Rates and Revenue Branch.

[9] Les deux autres unités de négociation, dont les demandes présentées en vertu de l'article 87.4 du *Code* concernant le maintien des services sont en instance, la FIOE, section locale 2228, et la présente intimée, l'ACSSO, fournissent des services de soutien aux différentes exploitations de NAV CANADA. Le rôle des employés représentés par la FIOE, section locale 2228, est de nature essentiellement technique et est lié à l'entretien de l'équipement utilisé dans le cadre de la navigation aérienne, du contrôle de la circulation aérienne et des services consultatifs pour le public voyageur. Les membres de l'unité de négociation de l'ACSSO fournissent généralement des services de soutien aux contrôleurs du groupe du contrôle de la circulation aérienne, certains à partir des centres de contrôle régionaux (CCR) et d'autres à partir des tours. Ils fournissent également certains services au public, des services de soutien à la formation des contrôleurs et des SIV et des services de soutien à la Direction des tarifs et des recettes de NAV CANADA.

[10] It is this group, therefore, the members of the CAOSS bargaining unit, the employees in the general technical classification of NAV CANADA, which is the focus of the present application. In the past, these employees have generally been referred to as

[10] C'est donc ce groupe, l'unité de négociation de l'ACSSO composée des employés de la classification des techniciens divers de NAV CANADA, qui fait l'objet de la présente demande. Par le passé, ces employés étaient appelés de manière générale les

operational support specialists (OSS), although it appears that this more generic name is being replaced by the more specific designations particular to each of the functions within the CAOSS group which provide one or another service in support of operations. The functions of the individual classifications of employees will be discussed in detail below, but generally the relevant groups are: the air traffic operations specialists (ATOS); the tower operations support specialists (OSS); the training simulation specialists (TSS); the aeronautical information specialists (AIS), including notice to airmen specialists (NOTAM); and the flight data analyst specialists (FDAS). The services which these employees provide in support of operations in some cases are directly related to and often highly integrated with the work of employees from other bargaining units, particularly with the work of the air traffic controller group. Their work must hence be analysed not only from the perspective of whether its withdrawal would directly cause concerns to arise respecting an immediate and serious danger to the safety or health of the public, but also from the perspective of whether a withdrawal of services could indirectly allow such a danger to arise or occur due to its impact on services provided by employees in other groups.

[11] Because of the agreement of all of the parties concerned to include evidence in matters relating to the air traffic controllers and the other applications pursuant to section 87.4 in respect of the other bargaining units at NAV CANADA as evidence in respect of each of the other related matters, it was decided to proceed sequentially with the hearing of the four matters in respect of which applications had been received at the Board in the order in which the applications had been received. The first application received was that relating to the air traffic control group. This was followed by applications relating to the present CAOSS group, the ATSAC/FSS group and then the application relating to the IBEW, Local 2228 group. Because of the complexity of the application related to the CATCA group, considerable time was required to consider it and it had to be considered in stages. Following completion of certain initial stages of the process, the Board decided to allow the parties to update their applications prior to proceeding with the hearing of evidence in respect of the other matters. Although the original application in the present matter had been filed by NAV CANADA pursuant to the provisions of section 87.4 of the *Code* on February 21,

spécialistes du soutien opérationnel (SSO), mais il semble que cette appellation plus générique soit remplacée par les désignations se rapportant plus particulièrement aux fonctions relevant du groupe de l'ACSSO qui fournit l'un ou l'autre des services de soutien aux activités. Il sera question plus en détails des fonctions des différentes classifications d'employés plus loin, mais en général les groupes pertinents sont : les spécialistes d'exploitation de la circulation aérienne (SECA); les spécialistes du soutien opérationnel dans les tours (SSO); les spécialistes de la formation par simulation (SFS); les spécialistes de l'information aéronautique (SIA), y compris les spécialistes des avis aux navigants (NOTAM) et les spécialistes de l'analyse des données de vol (SADV). Les services fournis par ces employés à l'appui de l'exploitation sont dans certains cas directement liés au travail des employés d'autres unités de négociation et souvent largement intégrés à leur travail, tout particulièrement en ce qui concerne le groupe des contrôleurs aériens. Par conséquent, il s'agit non seulement de déterminer si une interruption de leur travail susciterait en soi des préoccupations de risques imminents et graves pour la sécurité ou la santé du public, mais également d'évaluer si cette interruption pourrait soulever ou causer indirectement des risques imminents et graves en raison de son incidence sur les services fournis par d'autres groupes.

[11] Comme les parties concernées ont convenu d'inclure la preuve soumise dans le cadre des affaires touchant les contrôleurs de la circulation aérienne et autres demandes fondées sur l'article 87.4 mettant en cause d'autres unités de négociation de NAV CANADA à titre de preuve pour toute autre affaire connexe, il a été décidé de procéder de façon séquentielle pour l'instruction des quatre affaires visées par des demandes présentées au Conseil dans l'ordre de leur réception. La première demande reçue portait sur le groupe du contrôle de la circulation aérienne. Ont suivi ensuite les demandes mettant en cause le présent groupe de l'ACSSO, le groupe de l'ASCAC/SIV et ensuite la demande relative au groupe de la FIOE, section locale 2228. En raison de la complexité de la demande du groupe de l'ACCTA, il a fallu beaucoup de temps pour l'étudier, ce qui a été fait par étapes. Au terme des étapes initiales de la procédure, le Conseil a décidé de permettre aux parties de mettre à jour leurs demandes avant d'entendre la preuve dans les autres affaires. NAV CANADA avait présenté sa demande initiale en vertu de l'article 87.4 du *Code*, le 21 février 2001, et l'ACSSO avait fourni une réponse initiale, le 9 mars 2001, mais, à la suite des procédures ayant mené

2001, and an initial reply filed by CAOSS on March 9, 2001, following certain further processes, including Board decisions *Nav Canada (168)*, *supra*; and *Nav Canada (186)*, *supra*, an updated application was subsequently filed by NAV CANADA on February 7, 2003, and an updated response by the CAOSS bargaining unit on February 25, 2003. Following the conclusion of the hearing on the merits of these applications, CAOSS filed an application for interim relief, pursuant to section 19.1 of the *Code*, pending the release of the decision on the merits in the present matter. However, because the Board's focus was on reaching a decision on the merits of this and all related applications as quickly as possible, it declined to hear the interim relief application at that time. The release of this final decision on the merits, now disposes of both the main application filed by NAV CANADA and CAOSS's application for interim relief.

[12] While the original application of February 21, 2001 had generally identified all general technicians/operational support service specialists as falling within the group in respect of whom a continuation of the provision of services would be necessary to prevent an immediate and serious danger to the safety or health of the public, the expanded application of February 7, 2003, updating the earlier application, more specifically identified nine groups within the more generally identified groups whose services, it was suggested, should be considered for continuation within the provisions of the section, in order to prevent an immediate and serious danger to the health or safety of the public.

[13] The nine groups identified in the updated application of February 7, 2003, were as follows:

a) approximately 185 Air Traffic Operations Specialists located in the seven ACCs across Canada (hereinafter ATOS);

b) approximately 25 Operations Support Specialists located in various Towers across Canada (hereinafter OSS);

c) approximately 65 Training Simulation Specialists located in various regional training units across Canada, and approximately 40 Training Simulation Specialists located at NCTI in Cornwall (hereinafter TSS);

d) approximately 8 Notam Specialists located at the Notam office in Ottawa;

e) approximately 9 Simulation Specialists located at the Research Simulation office in Ottawa;

notamment aux décisions *Nav Canada (168)*, précitée; et *Nav Canada (186)*, précitée, NAV CANADA a soumis une nouvelle demande mise à jour, le 7 février 2003, et l'ACSSO a présenté une nouvelle réponse, le 25 février 2003. Après la clôture de l'audience portant sur le bien-fondé de ces demandes, l'ACSSO a présenté une demande d'ordonnance provisoire, en vertu de l'article 19.1 du *Code*, dans l'attente de la décision du Conseil sur le bien-fondé de la présente affaire. Cependant, puisque l'objectif du Conseil était de statuer le plus rapidement possible sur le bien-fondé de la présente affaire et de toutes les autres demandes connexes, il a refusé d'instruire la demande d'ordonnance provisoire à ce moment-là. La présente décision, traitant du bien-fondé de l'affaire, tranche donc les deux demandes, soit la demande principale présentée par NAV CANADA et la demande d'ordonnance provisoire de l'ACSSO.

[12] Bien que la demande initiale du 21 février 2001 indiquait que tous les techniciens divers/spécialistes des services de soutien opérationnel s'inscrivaient dans le groupe dont les services devaient être maintenus pour prévenir des risques imminents et graves pour la sécurité ou la santé du public, la nouvelle demande du 7 février 2003, mettant à jour la demande antérieure, désignait plus particulièrement neuf groupes parmi les groupes généraux dont les services devraient être étudiés au titre des dispositions de l'article, afin de prévenir des risques imminents et graves pour la sécurité ou la santé du public.

[13] Les neuf groupes suivants étaient désignés dans la nouvelle demande du 7 février 2003 :

a) environ 185 spécialistes d'exploitation de la circulation aérienne situés dans les sept CCR répartis à l'échelle du Canada (ci-après appelés les SECA);

b) environ 25 spécialistes du soutien opérationnel situés dans les différentes tours à l'échelle du pays (ci-après appelés les SSO);

c) environ 65 spécialistes de la formation par simulation situés dans les différentes unités de formation en région, et environ 40 spécialistes de la formation par simulation situés au NCTI de Cornwall (ci-après appelés les SFS);

(d) environ huit spécialistes des NOTAM situés au bureau NOTAM d'Ottawa;

(e) environ neuf spécialistes de la simulation situés au bureau de simulation de recherche d'Ottawa;

f) approximately 8 Aeronautical Information Specialists located in Ottawa and in the regions (hereinafter AIS);

g) approximately 15 Flight Data Analysts located at Head Office;

h) approximately 4 Publications Specialists located at NCTI in Cornwall;

i) 1 Flight Data Processing Specialist in Ottawa, 1 Printed Circuit Board Specialist in Ottawa, 1 Training Technical Specialist in Ottawa and 3 Safety and Service Design Specialists also in Ottawa;

(page 2)

[14] The application of NAV CANADA submitted that pursuant to section 87.4 of the *Code*, all services by all of the CAOSS unit members in the nine groups identified above should continue normally and uninterrupted in case of a work disruption with the exception only of the services provided by the specialists identified in paragraphs 4h) and 4i). The response by CAOSS of March 9, 2001, and the updated response of February 25, 2003, took issue with the employer's position in respect of all of the remaining seven groups from (a) to (g) above, with the exception of (d), the NOTAM specialists located at the NOTAM office in Ottawa. In respect of the NOTAM group, the CAOSS' response agreed that the duties of a NOTAM specialist should continue to be performed during the course of any withdrawal of service by employees within the respondent's bargaining unit. It was however, submitted that only one NOTAM specialist employee per shift was required during a withdrawal of service, rather than two persons as were employed in the NOTAM office during the day and evening shift.

[15] On the basis of the employer's position in respect of groups (h) and (i) above, these two groups of employees will not be given further consideration in respect of the within application and their services will not be designated. NOTAM specialists will be considered in respect of the level of service required only.

[16] Also, because the functions performed by the CAOSS employees in the different groups are relatively discrete depending on the function which they perform and since they work at different locations, each of the above groups from (a) to (g) will be given separate consideration. The first of the groups identified under (a) in paragraph 13 above and the most numerous is the air traffic operations specialists, who are located in the seven area control centres mentioned above, across

(f) environ huit spécialistes de l'information aéronautique situés à Ottawa et en région (ci-après appelés les SIA);

(g) environ 15 analystes de données de vol situés à l'administration centrale;

(h) environ quatre spécialistes des publications situés au NCTI de Cornwall;

(i) un spécialiste du traitement des données de vol à Ottawa, un spécialiste des cartes de circuits imprimés à Ottawa, un spécialiste technique de la formation à Ottawa et trois spécialistes de la sécurité et de la conception des services à Ottawa;

(page 2; traduction)

[14] Dans sa demande, NAV CANADA faisait valoir que conformément à l'article 87.4 du *Code*, tous les services fournis par l'ensemble des membres de l'unité de l'ACSSO dans les neuf groupes susmentionnés devraient être maintenus normalement et sans interruption en cas de perturbation du travail, à l'exception seulement des services fournis par les spécialistes nommés aux alinéas 4h) et 4i). Dans sa réponse du 9 mars 2001 et sa réponse révisée du 25 février 2003, l'ACSSO contestait la position de l'employeur relativement aux sept autres groupes de a) à g), à l'exception de d), les spécialistes des NOTAM situés au bureau NOTAM d'Ottawa. L'ACSSO convenait que les fonctions de ce dernier groupe devraient être maintenues dans le cadre d'une interruption du travail par les employés de l'unité de négociation de l'intimée. Par ailleurs, elle prétendait qu'un seul spécialiste des NOTAM par quart de travail était nécessaire en cas d'interruption des services et non deux personnes comme c'était le cas au bureau NOTAM pendant les quarts de jour et de soirée.

[15] Sur le fondement de la position de l'employeur concernant les groupes h) et i), on ne s'attardera pas davantage à ces deux groupes d'employés dans le cadre de la présente demande, et leurs services ne seront pas désignés. Quant aux spécialistes des NOTAM, leur cas sera étudié en fonction du niveau de service requis seulement.

[16] Par ailleurs, comme les fonctions assumées par les employés de l'ACSSO dans les différents groupes sont relativement discrètes selon la fonction qu'ils assument, et comme ils travaillent à divers emplacements, chacun des groupes susmentionnés de a) à g) seront étudiés séparément. Le premier des groupes désigné sous le point a) au paragraphe 13 ci-haut et le plus important en nombre est celui des spécialistes d'exploitation de la circulation aérienne (SECA), qui sont répartis dans les

Canada. The ATOS group of employees will be considered first, followed by the other groups. The NOTAM specialists (d) and the AIS (f) will be grouped together because of the relationship of these functions, as will the TSS (c) and the simulation specialists (e).

II–General Positions of the Parties

[17] However, before getting into the discussion of the respective groups, it is useful to consider the general positions taken by the parties in the applications, responses and replies which are of importance in respect of the specific groups of employees to be considered. The position of NAV CANADA in its application as updated essentially is that no reduction in the availability and provision, staffing levels or scope of duties other than in respect of the above identified two groups, (h) and (i), could be undertaken without causing an immediate and serious risk to the health or safety of the Canadian public. It is also the position of NAV CANADA, in general, that the services in issue, because of the level of training required to allow them to be competently performed, are not available from other sources.

[18] NAV CANADA's application indicates that most of the specialist groups are composed of expert personnel that are instructed and trained for up to a year and more before they are qualified to undertake their assigned functions. The application emphasizes that the sole function of the individuals concerned is to ensure the safe operation of aircraft and to minimize aviation safety risks. The application, as noted, also emphasizes that a reduction in the availability and supply of the services in question could create hazards of a secondary nature in that a disruption of air traffic incumbent on the withdrawal of the relevant services would include the disruption of timely transportation of medical personnel, patients, critical medical supplies, tissues, organs, blood, radioisotopes and pharmaceuticals essential to the treatment of illness.

[19] In its response to the application, CAOSS indicates that pursuant to the provisions of the relevant Emergency Support Agreement (ESA) signed pursuant to the *Civil Air Navigation Services Commercialization Act*, 1996, c. 20 (hereinafter CANSCA), between the predecessor to CAOSS, PSAC, and NAV CANADA on November 14, 1997, there already is an agreement in respect of the continuation of those services necessary

sept centres de contrôle régionaux susmentionnés à l'échelle du pays. On étudiera d'abord le groupe des SECA, puis les autres. Les spécialistes des NOTAM – point d) – et les SIA – point f) – seront regroupés en raison des liens entre leurs fonctions, ainsi que les SFS – point c) – et les spécialistes de la simulation – point e).

II – Positions générales des parties

[17] Avant d'entamer la discussion sur les groupes respectifs, il convient cependant d'étudier les positions générales soumises par les parties dans leurs demandes, ainsi que les réponses et les répliques d'importance. Dans sa demande révisée, NAV CANADA prétend essentiellement qu'aucune baisse des services, des niveaux de dotation ou de la portée des fonctions pour d'autres groupes que les deux groupes désignés sous h) et i) ne pourrait se produire sans causer un risque imminent et grave pour la sécurité ou la santé de la population canadienne. De manière générale, NAV CANADA fait également valoir que les services en litige ne peuvent pas être assurés par d'autres sources compte tenu du niveau de formation requis pour assurer leur exécution adéquate.

[18] Dans sa demande, NAV CANADA indique que la plupart des groupes de spécialistes sont composés d'experts qui ont reçu une formation d'un an ou plus avant d'être en mesure d'assumer leurs fonctions. L'employeur insiste sur le fait que la fonction unique des employés visés est d'assurer la sécurité des aéronefs et de minimiser les risques à la sécurité aérienne. Comme mentionné précédemment, la demande insiste sur le fait qu'une baisse des services en question serait susceptible d'entraîner des risques secondaires étant donné que la perturbation du travail des titulaires de postes liés à la circulation aérienne, du fait de l'interruption des services pertinents, compromettrait le transport rapide de personnel médical, ainsi que la livraison de fournitures médicales vitales, de tissus, d'organes, de sang, de radio-isotopes et de produits pharmaceutiques essentiels au traitement de maladies.

[19] Dans sa réponse à la demande, l'ACSSO indique que, conformément aux dispositions de l'accord sur les services d'urgence (ASU), signé aux termes de la *Loi sur la commercialisation des services de navigation aérienne civile*, 1996, ch. 20 (ci-après appelée la LCSNAC), par le prédécesseur de l'ACSSO, l'AFPC et NAV CANADA, le 14 novembre 1997, il existe déjà un accord de maintien des services nécessaires pour

to prevent serious danger to the health or safety of the public. That agreement, CAOSS argues, already provides for the provision of services by employees within the bargaining unit now represented by CAOSS, in respect of humanitarian or emergency flights during a work stoppage. Pursuant to section 73 of CANSCA "humanitarian or emergency" flights include air ambulance flights, aerial fire-fighting flights, search and rescue flights, flights in support of military or police activities, northern or remote flights, flights incidental to declared emergencies, and any other flight or classes of flight declared to be so by the Minister of Transport. It is the submission of CAOSS that the level of services agreed to be provided in the November 14, 1997 CANSCA agreement represents the level of services that is in fact required in order to prevent an immediate and serious danger to the health or safety of the public.

prévenir les risques graves pour la sécurité ou la santé du public. Selon l'ACSSO, cet accord prévoit que les employés de l'unité de négociation que représente maintenant l'ACSSO doivent continuer de fournir les services pour les vols d'urgence ou à vocation humanitaire lors d'un arrêt de travail. Aux termes de l'article 73 de la LCSNAC, les « vols d'urgence ou à vocation humanitaire » comprennent les ambulances aériennes, les vols servant à la lutte contre les incendies, les vols de recherche ou sauvetage, les vols à l'appui d'activités policières ou militaires, les vols dans les régions nordiques ou éloignées, les vols effectués dans le cadre d'un sinistre déclaré et les vols ou catégories de vols déclarés tels par le ministre des Transports. L'ACSSO prétend que le niveau des services convenu dans l'accord conclu aux termes de la LCSNAC, le 14 novembre 1997, représente le niveau de services qui est effectivement nécessaire pour prévenir les risques imminents et graves pour la sécurité ou la santé du public.

[20] CAOSS challenges the assertion by NAV CANADA that the employees within the CAOSS bargaining unit could not be replaced in the event of a withdrawal of services. It indicates that computerized systems installed by NAV CANADA, including the Aeronautical Fixed Telecommunications Network (AFTN), the National Flight Data Processing System (NFDPS), the Radar Data Processing System (RDPS) combined with the capacity to store and retrieve flight plans utilizing available centre-stored flight program facilities, would allow the shifting of the responsibilities from the individuals within the bargaining unit to air traffic controllers, excluded managers and to FSS. The CAOSS' response notes in support of this contention that during the previous round of collective bargaining negotiations between its predecessor as bargaining agent, PSAC, and NAV CANADA, NAV CANADA had pursued a contingency plan to allow it to address the possible withdrawal of service by the relevant employees, which incorporated the use of the centre-stored flight plan program and the training of certain tower managers, employees in other groups and FSS to replace employees within the CAOSS bargaining unit. CAOSS therefore suggests that the work of the relevant employees could be undertaken by controllers, employees in the DSC category, FSS or by managers, supported by the use of identified automated systems and the centralized storage and retrieval of flight plan data. CAOSS suggests that while it is probably the case that if the relevant workers, particularly the ATOS workers as will be discussed below, are not providing service, there would be a

[20] L'ACSSO conteste la prétention de NAV CANADA que les employés de l'unité de négociation de l'ACSSO ne pourraient pas être remplacés en cas d'interruption du service. À son avis, grâce aux systèmes informatiques de NAV CANADA, ce qui comprend le réseau du service fixe des télécommunications aéronautiques (AFTN), le système national de traitement des données de vol (NFDPS), le Système de traitement des données radar (RDPS), et grâce à la capacité de conserver et d'extraire les plans de vol à l'aide du programme des plans de vol homologués, il serait possible de transférer les responsabilités des personnes de l'unité de négociation aux contrôleurs de la circulation aérienne, aux gestionnaires exclus et aux SIV. À l'appui de cette affirmation, l'ACSSO rappelle que, lors de la ronde de négociations précédente entre son prédécesseur, l'AFPC et NAV CANADA, cette dernière avait soumis un plan d'urgence en cas d'interruption du service par les employés concernés. Ce plan comportait l'utilisation du programme des plans de vol homologués et la formation de certains gestionnaires des tours, d'employés d'autres groupes et des SIV en vue de remplacer les employés de l'unité de négociation de l'ACSSO. Ce qui porte l'ACSSO à croire que les contrôleurs, les employés de la catégorie des coordonnateurs de systèmes de données (CSD), les SIV ou les gestionnaires pourraient exécuter le travail des employés visés, à l'aide des systèmes automatisés et des capacités de mémorisation et d'extraction des données des plans de vol. L'ACSSO fait remarquer que s'il y avait une interruption du service par les travailleurs

reduction in the volume of flights, this could be accomplished without any risk to the health or safety of the public.

[21] In its updated reply, dated March 28, 2003, NAV CANADA made a number of additional general points. The first point NAV CANADA advanced was that the suggestion that various activities currently performed by employees in the CAOSS bargaining unit could or should be accomplished by others outside of the bargaining unit was based on a proposition which is wrong in law. It is NAV CANADA's position in respect of such services that if the services are identified as necessary to be continued under the provisions of section 87.4 of the *Code*, then considering the relevant provisions, the performance of the services cannot be passed on or delegated to persons outside of the bargaining unit.

[22] The reply of the employer also suggested that the CAOSS' position, as set out in the updated response, referred to and relied upon the suggestion that simultaneous strike activities would be exercised by air traffic controllers, members of another bargaining unit. The reply of NAV CANADA suggests that the CAOSS' submissions link and justify the withdrawal of CAOSS' services by reference to the possibility of existing strike action by the air traffic controllers. It is argued that this too is wrong in law, and it is argued that the assessment to be made of the need to continue the services of the CAOSS bargaining unit should be made in the context that all of the other bargaining units would continue to provide their usual services. NAV CANADA's reply suggests that the regime of the *Code* is to identify the services to be continued irrespective of what might be occurring in the adjoining bargaining units. NAV CANADA's submissions argue that should there be a withdrawal of service or situations in adjacent and adjoining bargaining units during a CAOSS withdrawal of service that could significantly influence the situation in respect of the CAOSS unit, the appropriate method to address the change of circumstances would be through an application pursuant to section 87.4(7) of the *Code* (to amend or cancel a previous determination). The employer's submissions stressed that the system operated by NAV CANADA is highly integrated and that each bargaining unit relies upon the full contribution from the other bargaining units to efficiently and safely provide services.

visés, tout particulièrement les SECA comme nous verrons plus loin, le volume des vols diminuerait vraisemblablement, ce qui permettrait de prévenir les risques pour la santé et la sécurité du public.

[21] Dans sa réplique révisée du 28 mars 2003, NAV CANADA a soulevé de nouveaux points d'ordre général. En premier lieu, NAV CANADA soutient qu'il est erroné en droit de prétendre que les activités relevant actuellement des employés de l'unité de négociation de l'ACSSO pourraient ou devraient être exécutées par des employés de l'extérieur de l'unité de négociation. À son avis, si les services sont désignés comme nécessaires aux termes de l'article 87.4 du *Code*, les dispositions pertinentes ne prévoient pas le transfert ou la délégation de la prestation des services à d'autres personnes de l'extérieur de l'unité de négociation.

[22] Dans sa réplique, l'employeur fait également remarquer que l'ACSSO dans sa réponse révisée évoque des activités de grève simultanées de la part des contrôleurs aériens, membres d'une autre unité de négociation. La réplique de NAV CANADA indique que, d'après ses observations, l'ACSSO relie l'interruption du service avec la possibilité de mesures de grève entreprises par les contrôleurs aériens. À son avis, cela est également erroné en droit et il faudrait évaluer la nécessité de maintenir les services de l'unité de négociation de l'ACSSO dans le contexte où toutes les autres unités de négociation continueraient de fournir les services normaux. Dans sa réplique, NAV CANADA soutient que le régime du *Code* vise à déterminer les services devant être maintenus peu importe la situation concernant les autres unités de négociation. De l'avis de NAV CANADA, advenant l'interruption du service ou une situation quelconque dans les unités de négociation connexes et voisines, lors d'une interruption du service de l'unité de négociation de l'ACSSO pouvant modifier grandement la situation de l'unité de négociation de l'ACSSO, le moyen approprié de traiter du changement des circonstances serait par la présentation d'une demande fondée sur le paragraphe 87.4(7) du *Code* (pour faire modifier ou annuler une décision antérieure). L'employeur insiste sur le fait que le système exploité par NAV CANADA est hautement intégré et que chaque unité de négociation dépend de la pleine contribution des autres unités de négociation pour fournir des services efficients et sûrs.

III–Consideration of the Specific Groups Within the CAOSS Bargaining Unit

[23] These reasons will now proceed to consider the situation of each of the specific groups within the CAOSS bargaining unit in the context of these more general positions. Arguments specific to the various groups will be considered as they arise. The general issues which remain unresolved at the specific level will then be considered.

A–Group (a) ATOS (Air Traffic Operations Specialists)

[24] It is appropriate first to turn attention to the first and largest group of employees within the CAOSS bargaining unit, the approximately 185 ATOS employees. The positions and submissions of the employer and the bargaining agent respecting this group will be considered first. Their duties are conducted in direct support of air traffic controllers within the CATCA represented group. Their duties, as noted by the employer on February 7, 2003, include the following:

> a) ensuring correct and timely data input of aircraft flight plans and itineraries into operational systems for the purpose of providing air traffic control;
>
> b) processing and updating the flight plans to ensure the timely availability of critical data display for each aircraft on controllers' screens in the various sectors and specialties that will be affected by the flight, as well as the adjacent unit;
>
> c) disseminating all NOTAMs to affected sectors and specialties concerning serviceability of runways, availability/activation of special use of airspace;
>
> d) providing identification and coordination data to NORAD for air defense purposes;
>
> e) initiating the Rescue Coordination Centre of lost, distressed or overdue VFR aircraft;
>
> f) initiating the communication search for lost or distressed IFR aircraft pursuant to ATOS Manops;
>
> (page 3)

[25] The employer noted, in respect of the ATOS group:

> 8) The ATOS employees provide services without which safe air travel would not be possible; they are expert personnel, instructed and intensely trained in these specific duties for up to a full year before they can effectively and independently accomplish their responsibilities; they cannot be substituted

III – Situation des groupes particuliers au sein de l'unité de négociation de l'ACSSO

[23] Les présents motifs porteront maintenant sur l'étude de la situation de chaque groupe particulier au sein de l'unité de négociation de l'ACSSO dans le contexte de ces positions plus générales. Les arguments concernant les groupes en particulier seront étudiés à mesure qu'ils se présentent. On étudiera ensuite les questions générales n'ayant pas été réglées dans le cadre de l'étude des groupes en particulier.

A – Groupe a) SECA (spécialistes de l'exploitation de la circulation aérienne)

[24] En premier lieu, il convient de se pencher sur le premier et le plus important groupe d'employés au sein de l'unité de négociation de l'ACSSO, celui des SECA qui compte environ 185 membres. Les positions et les observations de l'employeur et de l'agent négociateur à l'égard de ce groupe seront étudiées d'abord. Dans le cadre de leurs fonctions, ils fournissent un soutien direct aux contrôleurs aériens du groupe représenté par l'ACCTA. Leurs fonctions sont décrites comme suit dans la demande de l'employeur du 7 février 2003 :

> a) saisir correctement et rapidement les données des plans et itinéraires de vol dans les systèmes opérationnels aux fins du contrôle aérien;
>
> b) traiter et mettre à jour les plans de vol afin d'afficher rapidement les données critiques pour chaque aéronef sur les écrans des contrôleurs des différents secteurs et différentes spécialités concernés par le vol, ainsi que de l'unité voisine;
>
> c) communiquer les NOTAM aux secteurs et spécialités visés concernant la disponibilité des pistes d'atterrissage, la disponibilité/l'activation de l'espace aérien à statut spécial;
>
> d) fournir des données d'identification et de coordination à NORAD à des fins de défense aérienne;
>
> e) lancer les activités du centre de coordination de sauvetage pour les aéronefs VFR perdus, en détresse ou en retard;
>
> f) lancer la recherche par communication pour les aéronefs IFR perdus ou en détresse conformément au MANOPS des SECA;
>
> (page 3; traduction)

[25] En ce qui concerne le groupe des SECA, l'employeur a noté ce qui suit :

> 8) Sans les services fournis par les SECA, il ne serait pas possible de voyager dans le ciel en toute sécurité; ils sont des experts qui ont reçu une formation pointue, dans certains cas pendant une année complète, avant de pouvoir assumer de manière efficace et indépendante leurs responsabilités; il est

for. In particular, controllers, members of another bargaining unit, are not trained for nor capable to process these duties. The services and positions are part of the site manuals and hence of the operating license for each ACC unit;

(page 3)

[26] Because the ATOS employees, as noted previously, directly support the air traffic controllers, they work in the seven ACCs located in Gander, Moncton, Montréal, Toronto, Winnipeg, Edmonton and Vancouver. Each ACC controls the instrument flight rules (IFR) traffic for a large area or control zone. Within a zone, the area controlled by air traffic control is typically divided into larger areas known as specialties. Specialities in turn may be divided into sectors. In periods of diminished traffic, sectors may be recombined into specialities, and controlled by fewer controllers. The largest group of ATOS employees is in the busiest ACC, the Toronto ACC, and the next largest group of ATOS employees is in the Montréal ACC. Most of the ATOS employees are classified at the level of ATOS-GT-4 and ATOS-GT-5, with the latter group being responsible for certain supervisory functions. As in the case of the other groups within the CAOSS general technical classification to be considered, the submission of the CAOSS representatives in respect of the ATOS group is that withdrawal of ATOS services, except for those required by the parameters of the existing ESA under CANSCA, would not lead to the imposition of an unsafe air navigation system or any immediate danger to the health and safety of the public, but might simply lead to air traffic flow management controls to slow down the departures and arrivals of aircraft and change the amount and spacing of traffic. It is suggested that such flow controls are common in Canada and occur due to weather conditions, aerodrome incidents or even in some cases because of short staffing at NAV CANADA facilities. It is suggested that flow controls do not endanger the safety or health of the public.

[27] Although, as indicated by the employer, their duties are broader (see paragraph 22), the principal function of ATOS is the analysis, input and transfer of flight plans, the transcribing of the relevant data on flight data strips and the transfer to the air traffic controllers and radar controllers of flight plan data via such flight data strips particularly in respect of IFR

impossible de les remplacer. Tout particulièrement, les contrôleurs et les membres d'une autre unité de négociation ne sont pas formés pour exécuter ces fonctions ni aptes à le faire. Les services et les postes font partie des manuels du site et donc du permis d'exploitation de chaque unité des CCR;

(page 3; traduction)

[26] Compte tenu que les SECA, comme mentionné précédemment, fournissent un soutien direct aux contrôleurs aériens, ils travaillent dans les sept CCR situés à Gander, Moncton, Montréal, Toronto, Winnipeg, Edmonton et Vancouver. Chaque CCR contrôle la circulation selon les règles de vol aux instruments (IFR) pour une vaste région ou zone de contrôle. Dans une zone, la région sous contrôle de la circulation aérienne est normalement divisée en régions plus vastes appelées des spécialités. Les spécialités peuvent à leur tour être divisées en secteurs. En période de faible circulation, les secteurs peuvent être recombinés aux spécialités et contrôlés par un plus petit nombre de contrôleurs. Le plus grand groupe de SECA se trouve dans le CCR le plus occupé, celui de Toronto, et le groupe suivant en importance est situé au CCR de Montréal. La plupart des SECA sont classifiés aux niveaux SECA-GT-4 et SECA-GT-5, cette dernière classification devant assumer des responsabilités de supervision. Comme elle le fait pour d'autres groupes de la classification des techniciens divers qu'elle représente, l'ACSSO prétend que l'interruption des services des SECA, à l'exception des services s'inscrivant dans les paramètres de l'ASU en vigueur aux termes de la LCSNAC, ne compromettrait pas la sécurité du système de navigation aérienne et ne causerait pas de risque imminent pour la santé et la sécurité du public. Une telle interruption pourrait simplement mener à imposer une prise de mesures de régulation du débit qui ralentiraient les départs et les arrivées des aéronefs et modifierait le volume de la circulation et l'espacement des vols. Elle affirme qu'une telle régulation du débit est commune au Canada et peut se produire en raison des conditions climatiques, d'incidents dans les aérodromes ou même, dans certains cas, de la pénurie de personnel dans les installations de NAV CANADA. À son avis, cette régulation du débit ne compromet pas la santé et la sécurité du public.

[27] Même si, comme l'indique l'employeur, leurs fonctions sont plus vastes (voir paragraphe 22), les principales fonctions des SECA consistent à analyser, à saisir et à transférer les plans de vol, à transcrire les données pertinentes des fiches de progression de vol et à transmettre aux contrôleurs aériens et aux contrôleurs radar les données des plans de vol à l'aide desdites

flights. The flight data transferred by the ATOS are used by the controllers to plan and arrange the control services provided, as will be described hereinafter. It is suggested by CAOSS that the ATOS workers, in the event of a strike or lockout, other than in respect of the services required under the CANSCA ESA or under the *Code*, should simply not process other flight plans. It is submitted that the processing of the ESA required flight plans would ensure that any flights pertaining to medical emergencies, the transportation of human tissues, organs, blood or delivery of medical isotopes or pharmaceuticals received the necessary flight planning support. Flights other than those serviced by the CAOSS bargaining unit workers under the provisions of the ESA could be flight planned through the use of the centre-stored flight plan system, by flight plan strips handwritten by controllers or by flight plans or control strips written by FSS or managerial personnel or restricted by selective flow controls. Since it is contemplated that health related services, and MEDEVAC services would continue as well as flight planning and control strip writing by other than the members of the CAOSS bargaining unit, the secondary impact of any withdrawal of service on the safety or health system of the public would be minimized. Air traffic controllers, managers or FSS could also receive flight plan data directly from pilots by radio or by telephone or through the AFTN system and this data could be processed and actioned by controllers. In this way, other, less essential aviation could continue, although inevitably, with the necessity to copy or modify flight plan data onto the flight data control strips by hand, there would be delays. Such delays could, it is suggested, reduce the overall volume of flying but would not create an immediate and serious danger to the public health or safety.

[28] Currently, IFR flight plans filed by the public are most commonly transmitted to the ATOS over the Flight Data Processing Network (FDPN) system. The flight plan data received by the ATOS workers, after verification and formatting into a flight data control strip, is at present transmitted by the ATOS to printers located at the workplace of the relevant controllers in different control areas on the route of the anticipated flight through the NFDPS, and the associated RDPS. RDPS assigns a transponder code which appears on the air traffic control radar monitor to allow easy radar

fiches de progression, particulièrement pour les vols IFR. Les contrôleurs se servent des données de vol transmises par les SECA pour planifier et orchestrer leurs services de contrôle, comme on le décrira plus loin. Selon l'ACSSO, en cas de grève ou de lock-out, les SECA devraient simplement ne plus traiter d'autres plans de vol, sauf pour les services requis par l'ASU aux termes de la LCSNAC ou par le *Code*. Comme les services seraient maintenus pour les plans de vol requis en vertu de l'ASU, les vols pour des urgences médicales ou le transport de tissus humains, d'organes, de sang, d'isotopes ou de produits pharmaceutiques bénéficieraient du soutien nécessaire en matière de planification des vols. Les vols autres que ceux desservis par les employés de l'unité de négociation de l'ACSSO en vertu de l'ASU pourraient être des vols planifiés à l'aide du système de plans de vols homologués, de fiches de progression de vol écrites à la main par les contrôleurs ou de fiches de progression de vol ou de contrôle écrites par les SIV ou le personnel de gestion. Il serait également possible de limiter les vols par une régulation sélective du débit. Comme les services reliés aux soins de santé et les services d'évacuation médicale seraient maintenus, ainsi que la planification des vols et la rédaction des fiches de contrôle par d'autres membres de l'unité de négociation de l'ACSSO, l'incidence secondaire de l'interruption du service sur la santé et la sécurité du public serait réduite. Par ailleurs, les contrôleurs aériens, les gestionnaires ou les SIV pourraient recevoir les données des plans de vol directement des pilotes par radio ou téléphone ou par le système AFTN. Les contrôleurs pourraient ensuite traiter ces données et les utiliser. De cette manière, le transport aérien moins essentiel pourrait être maintenu, même si la transcription ou la modification à la main des données sur les fiches de progression causerait des retards inévitables. Ces retards pourraient, selon l'ACSSO, réduire le volume global des vols mais non pas créer un risque imminent et grave pour la santé et la sécurité du public.

[28] Actuellement, les plans de vols IFR soumis par le public sont normalement transmis aux SECA par le Réseau de traitement des données de vol (FDPN). Après avoir vérifié et inscrit les données des plans de vol reçues sur les fiches de contrôle, les SECA transmettent les données aux imprimantes situées au lieu de travail des contrôleurs pertinents dans les différentes zones de contrôle de l'itinéraire du vol par le biais du NFDPS et du RDPS connexe. Le RDPS attribue un code de transpondeur qui apparaît sur le moniteur radar de contrôle de la circulation aérienne

identification of the relevant aircraft. It was suggested that the en route transmission of flight plan data and radar data could, in the situation of a withdrawal of service by ATOS, be undertaken directly from one controller to the controller in the adjoining sector or sectors to which it was planned that the aircraft in question would travel. It was suggested that the transfer of flight plan data and the so-called hand off by controllers would inevitably cause delays but would not endanger the health or safety of anyone. It was argued that this was so since presently there was a direct controller to controller hand off of such data in respect of certain non-routine matters and that it would be possible to expand such direct hand off.

[29] CAOSS recognizes that the duties of the ATOS-GT-4 and ATOS-GT-5 workers presently include the responsibility to accept, review, verify, modify, correct, disseminate and distribute flight plans from pilots, air carriers, military and other control agencies received through the computerized FDPN system and by telephone, teletype and facsimile. CAOSS, however, argues that controllers themselves are capable of receiving and do on occasion receive the same flight plan data. CAOSS argues that it is for cost and other administrative reasons that these responsibilities have been delegated by the controllers to the ATOS group. Accordingly, it was suggested that without the ATOS, the controllers could continue their work by reassuming the ATOS function of preparing control strips from submitted flight plans with the assistance and support of the NAV CANADA computerized networks, the support of the FSS and that of certain management personnel.

[30] The CAOSS' submissions and the evidence also considered the other identified ATOS functions and provided additional detail in respect of certain of them. In addition to the flight plan support function, ATOS support the provision of the Digital Automatic Terminal Information Service (D-ATIS). ATOS employees enter data pertaining to weather and NOTAMs into the D-ATIS which broadcasts this information directly to aircraft proximate to the ACC. In addition to entering the D-ATIS information into the broadcast equipment, ATOS provide the data to controllers. The D-ATIS system is limited in range and CAOSS argues that the information provided is available from the aircraft controllers themselves in situations when the D-ATIS system for any reason is inoperative, and that the ATOS in the event of a strike need not to be required to provide the D-ATIS services.

pour permettre une identification rapide des aéronefs. Il a été soutenu que la transmission des données des plans de vol et des données radar en route pourrait, en cas d'interruption du service par les SECA, se faire directement d'un contrôleur à l'autre dans les secteurs voisins où l'aéronef doit se rendre selon son plan. Le transfert des données des plans de vol directement par les contrôleurs causerait inévitablement des retards mais ne compromettrait pas la santé et la sécurité du public. À son avis, comme les contrôleurs s'échangent déjà directement des données pour certaines affaires non courantes, il serait possible d'élargir la portée de cette transmission directe.

[29] L'ACSSO reconnaît que les fonctions des SECA-GT-4 et des SECA-GT-5 englobent actuellement la responsabilité d'accepter, d'examiner, de vérifier, de modifier, de corriger, de communiquer et de distribuer les plans de vol des pilotes, transporteurs aériens, militaires et autres organismes de contrôle reçus à l'aide du système FDPN et par téléphone, téléimprimeur et télécopieur. Or, l'ACSSO prétend que les contrôleurs sont eux-mêmes en mesure de recevoir et reçoivent à l'occasion les mêmes données des plans de vol. Elle soutient que ces responsabilités ont été déléguées par les contrôleurs au groupe des SECA pour des raisons de coûts et autres raisons administratives. Par conséquent, sans les SECA, les contrôleurs pourraient poursuivre leur travail tout en reprenant la fonction des SECA concernant la préparation des fiches de contrôle à partir des plans de vol soumis, avec l'aide et le soutien des réseaux informatisés de NAV CANADA et le soutien des SIV et de certains gestionnaires.

[30] Les observations de l'ACSSO et la preuve traitaient également des autres fonctions des SECA et fournissaient des renseignements supplémentaires sur certaines de ces fonctions. Outre la fonction de soutien aux plans de vol, les SECA soutiennent l'exploitation du Système numérique automatique d'information de région terminale (D-ATIS). Les SECA saisissent les données météorologiques et les NOTAM dans le D-ATIS qui diffuse les renseignements directement aux aéronefs qui sont à proximité du CCR. En plus de saisir les renseignements du D-ATIS dans le matériel de radiodiffusion, ils fournissent les données aux contrôleurs. Le D-ATIS a une portée limitée, et l'ACSSO prétend que les renseignements sont transmis aux contrôleurs eux-mêmes lorsque le D-ATIS est inopérant, pour une raison quelconque. Par conséquent, en situation de grève, il n'est pas nécessaire que les SECA fournissent les services liés au D-ATIS.

[31] The ATOS workers are also responsible for disseminating NOTAMs to affected sectors and specialties. NOTAMs, whose function will be discussed in more detail below, generally provide information and alerts respecting such matters as the status of navigational aids, the service availability of runways, the availability and activation of special use of airspace, any unusual hazards to air traffic and factors likely to have an impact on flight safety. NOTAMs are directed to pilots, aircraft operators and those working in the air navigation system to provide information respecting situations of potential risk. As well, ATOS workers provide identification and coordination data to NORAD for air defence purposes, initiate, in certain circumstances, rescue activity in respect of lost, distressed or overdue VFR aircraft and are responsible for initiating a communication search for lost or distressed IFR aircraft. CAOSS is of the view that such services should not be provided by its membership in the event of a strike or lockout except to the extent required by the CANSCA legislation.

[32] The essential positions of the parties, then, with respect to the ATOS workers in the ACCs are diametrically opposed. The position of the employer, NAV CANADA, is that all of these workers perform services which are required in order to prevent an immediate and serious danger to the health and safety of the public. The bargaining agent, CAOSS, argues that other than the CANSCA required services, those required may be performed by others within the air traffic control system. They may be performed with the proper programming and use of available equipment by the centre-stored flight plan system, they may be performed by others, or the level of flying may be reduced without endangering the health or safety of the public.

[33] In view of the positions of the parties, the evidence that was provided to the Board in respect of the ATOS group in the course of the oral proceedings before the Board must receive careful consideration. The first witness to testify concerning the role and functions of the ATOS group and the consequences of a withdrawal of services by them, was Mr. Richard Loeppky. Mr. Loeppky is the Manager of air traffic operations specialists at the NAV CANADA head office at 77 Metcalfe Street, Ottawa, and has been in that position since September 2001. As such, he is responsible for both the ATOS workers that work in the air traffic control centres, as well as for the OSS that work in various control towers. For present purposes,

[31] Les SECA doivent également diffuser les NOTAM aux secteurs et spécialités concernés. Les NOTAM, dont le rôle sera discuté plus loin, fournissent généralement des renseignements et alertes concernant des questions telles que l'état des aides à la navigation, la disponibilité des pistes d'atterrissage, la disponibilité/l'activation de l'espace aérien à statut spécial et les risques inhabituels de la circulation aérienne susceptible de compromettre la sécurité des vols. Les NOTAM sont transmis aux pilotes, aux exploitants d'aéronefs et aux personnes affectées au système de navigation aérienne, pour les informer des situations de risque potentiel. Les SECA fournissent aussi des données d'identification et de coordination à NORAD à des fins de défense aérienne, déploient, dans certaines circonstances, les activités de recherche pour les aéronefs VFR perdus, en détresse ou en retard et lancent les recherches par communication pour les aéronefs IFR perdus ou en détresse. L'ACSSO est d'avis que ces services ne devraient pas être fournis par ses membres en cas de grève ou de lock-out, sauf dans la mesure requise par la LCSNAC.

[32] En essence, les positions des parties concernant les SECA sont donc diamétralement opposées. D'après la position de l'employeur, NAV CANADA, tous les employés fournissent des services qui sont nécessaires pour prévenir des risques imminents et graves pour la sécurité ou la santé du public. De l'autre côté, l'agent négociateur, l'ACSSO, prétend que, à l'exception des services prévus par la LCSNAC, les services requis peuvent être fournis par d'autres employés affectés au système de contrôle de la circulation aérienne. Ils peuvent être assurés à l'aide des programmes adéquats et du matériel offert par le système des plans de vol homologués, ils peuvent être assurés par d'autres ou encore le volume des vols peut être réduit sans causer de risque à la santé et la sécurité du public.

[33] Compte tenu des positions des parties, la preuve soumise relativement au groupe des SECA lors de l'audience devant le Conseil mérite un examen attentif. M. Richard Loeppky a été le premier à témoigner concernant le rôle et les fonctions du groupe des SECA et les conséquences d'une interruption de leurs services. M. Loeppky occupe depuis septembre 2001 le poste de gestionnaire des spécialistes d'exploitation de la circulation aérienne à l'administration centrale de NAV CANADA, au 77, rue Metcalfe (Ottawa). En cette qualité, il est responsable des SECA qui travaillent dans les centres de contrôle de la circulation aérienne, ainsi que des SSO qui travaillent dans les différentes tours de contrôle. Cependant, aux fins de la présente affaire,

however, only that portion of Mr. Loeppky's evidence concerning the work and functioning of the ATOS group will be considered.

1–Mr. Loeppky's Evidence Concerning ATOS

[34] As the Manager of ATOS, Mr. Loeppky is responsible for monitoring and evaluating the work of ATOS employees in the ACCs. Mr. Loeppky worked with the group that developed the ATOS training standards and manual of operations and indicated to the Board that he is responsible for ensuring that the operations of the ATOS group are conducted in accordance with the manual of operations. Mr. Loeppky indicated that he evaluates the ATOS component as part of a unit evaluation conducted by NAV CANADA every two years in respect of each of its units. Mr. Loeppky indicated that commencing in February 2000, he had undertaken a review of the functional role of the ATOS in all seven of the NAV CANADA area control centres. He conducted the review together with a human resources specialist. As a result of the review, the human resources group at NAV CANADA, together with Mr. Loeppky, prepared a position classification or position identification document containing an updated description of the functions of the ATOS.

[35] Mr. Loeppky confirmed that the primary function of the ATOS employees in each ACC is to receive flight plans filed by aircraft pilots, dispatchers, or others, to format the plan, extract the relevant data from it, and disseminate it to the air traffic and radar controllers for traffic control purposes. The ATOS workers must ensure that the flight plan information is distributed to all of the controllers that may require the information for the control of the particular flight in question. Mr. Loeppky indicated that the work of the ATOS required a detailed knowledge of the airspace structure and categorization of the airspace within the area controlled by the ACC, of any particular features related to each speciality and sector, as well as knowledge of which sectors and specialties an aircraft flying out of the given control centre area into the region of another ACC is likely to transit. He indicated that without a lengthy period of training and familiarization to ensure that each ATOS was knowledgeable respecting his sectors of responsibility and adjacent areas, the ATOS in an area control centre could not be expected to function effectively. Equally, an ATOS moving from one ACC to another, would be expected to require a significant period of familiarization and adjustment.

nous étudierons seulement la portion du témoignage de M. Loeppky portant sur le travail et les fonctions des SECA.

1 – Témoignage de M. Loeppky concernant les SECA

[34] À titre de gestionnaire des SECA, M. Loeppky surveille et évalue le travail des SECA dans le CCR. M. Loeppky travaillait avec le groupe ayant élaboré les normes de formation et le manuel d'exploitation des SECA, et il a mentionné au Conseil qu'il relevait de ses responsabilités de s'assurer que les SECA se conformaient au manuel d'exploitation. M. Loeppky a expliqué qu'il devait évaluer la composante rattachée aux SECA dans le cadre de l'évaluation de l'unité; évaluation qu'effectue NAV CANADA tous les deux ans pour chacune de ses unités. M. Loeppky a indiqué qu'en février 2000 il avait entrepris un examen du rôle fonctionnel des SECA dans les sept centres de contrôle régionaux (CCR) de NAV CANADA. Cet examen s'est fait en collaboration avec un spécialiste des ressources humaines. À la suite de l'examen, le groupe des ressources humaines de NAV CANADA et M. Loeppky ont préparé un document de classification du poste ou d'identification du poste contenant une description révisée des fonctions des SECA.

[35] M. Loeppky a confirmé que la fonction principale des SECA dans chaque CCR est de recevoir les plans de vol des pilotes d'aéronefs, des répartiteurs ou autres, de formater le plan, d'en extraire les données pertinentes et de les transmettre aux contrôleurs aériens et radar. Les SECA doivent ensuite s'assurer que les renseignements sur les plans de vol sont distribués à tous les contrôleurs qui en ont besoin pour assurer le contrôle du vol en question. M. Loeppky a expliqué que le travail des SECA exigeait une connaissance détaillée de la structure et de la catégorisation de l'espace aérien dans une région contrôlée par le CCR et des attributs propres à chaque spécialité ou secteur. Ils doivent également savoir à quels secteurs et spécialités sont susceptibles de faire appel les aéronefs qui s'éloignent d'un CCR en se dirigeant vers la région contrôlée par un autre CCR. Il a indiqué que sans une longue période de formation et de familiarisation pour permettre à un SECA d'acquérir une connaissance profonde de ses secteurs de responsabilité et des régions voisines, celui-ci ne pourrait pas fonctionner de manière efficace au sein du centre de contrôle régional. Par ailleurs, il faut prévoir une grande période de familiarisation et d'ajustement aux SECA qui transfèrent d'un CCR à un autre.

[36] Mr. Loeppky confirmed that in the ACCs ATOS deal with IFR flights, that is, flights under instrument flight rules, conducted in controlled airspace following the granting of an air traffic control or radar clearance. He indicated that pursuant to the *Canadian Aviation Regulations* (CARs), a pilot must file a flight plan setting out his intentions in respect of the conduct of any proposed flight within controlled IFR airspace. The flight plan sets out the intentions of its pilot in respect of the aircraft points of departure and arrival, identification, type, speed, the planned route along defined airways and the altitudes proposed. The airways are defined by reference to fixed control points. The flight plans submitted are transcribed in a carefully defined format onto control strips which are transmitted to the controllers for each specialty and sector to be entered by the aircraft. When the data has been forwarded by the ATOS through the NFDPS to the controllers and flight data strips printed for each relevant sector, the controllers utilize the data contained in the strips to direct and control the aircraft in such a manner that they are separated by route, timing and altitude.

[37] Mr. Loeppky described the ways in which IFR flight plans are usually filed. Most flight plans are filed with the ACC using the AFTN. The AFTN is a network that is available and generally accessible to commercial aviation users of air traffic control systems worldwide, including Canada. Less frequently, IFR flight plans reach the ATOS at the ACCs through the FSS. As mentioned, many airports that do not have controllers have FSS services. At such locations, IFR flight plans may be filed directly with a flight service station through an FSS person who is not a member of the CAOSS bargaining unit. Generally, the FSS then will forward such plans to the ACC via AFTN. A small percentage of flight plans are filed by pilots directly with the ACC by fax, some by telephone. A few are filed over the Internet. In some instances, flight plans are filed directly by radio with the air traffic controllers from aircraft.

[38] Mr. Loeppky spoke concerning the reason for filing IFR flight plans. He indicated that in IFR airspace the air traffic controllers base their airspace management on what they can expect from air traffic

[36] M. Loeppky a confirmé que les SECA des CCR traitent des vols IFR, c'est-à-dire des vols selon les règles de vol aux instruments, effectués dans un espace aérien contrôlé après avoir reçu une autorisation du contrôle de la circulation aérienne ou du contrôle radar. Il a expliqué que, conformément au *Règlement de l'aviation canadien* (RAC), un pilote doit soumettre un plan de vol pour faire connaître ses intentions quant à la conduite du vol proposé dans l'espace aérien IFR contrôlé. Le plan de vol comporte les points de départ et d'arrivée prévus par le pilote, l'identification, le type, la vitesse, le circuit prévu ainsi que les voies aériennes définies et les altitudes proposées. Les voies aériennes sont définies en fonction des points de contrôle fixes. Les plans de vol soumis sont transcrits dans une forme minutieusement définie sur les fiches de contrôle qui sont transmises aux contrôleurs de chaque spécialité et secteur des régions que traversera l'aéronef. Lorsque les SECA ont transmis les données aux contrôleurs par le biais du NFDPS et que les fiches de progression de vol sont imprimées pour chacun des secteurs concernés, les contrôleurs utilisent les données contenues sur les fiches pour diriger et assurer le contrôle des aéronefs de sorte à varier les voies empruntées ainsi que les heures et les altitudes.

[37] M. Loeppky a décrit les divers moyens par lesquels les plans de vol IFR étaient habituellement soumis. La plupart des plans de vol sont soumis au CCR à l'aide du AFTN. Ce réseau est généralement accessible aux transporteurs aériens qui utilisent les systèmes de contrôle de la circulation aérienne à l'échelle mondiale, ce qui comprend le Canada. Bien que moins fréquemment, des plans de vol IFR peuvent être transmis aux SECA des CCR par les spécialistes de l'information de vol (SIV). Comme mentionné précédemment, plusieurs aéroports qui n'ont pas de contrôleurs offrent les services de SIV. À ces aéroports, les plans de vol IFR peuvent être transmis directement à une station d'information de vol par un SIV qui n'est pas membre de l'unité de négociation de l'ACSSO. En général, le SIV enverra ensuite ces plans au CCR par le AFTN. Un faible pourcentage des plans de vol sont soumis au CCR directement par les pilotes par télécopieur ou parfois par téléphone. Quelques-uns sont transmis par Internet. Dans certains cas, les contrôleurs aériens sont informés des plans de vol directement par radio à partir de l'aéronef.

[38] M. Loeppky a expliqué pourquoi des plans de vol IFR devaient être soumis. Il a indiqué que dans l'espace aérien IFR, les contrôleurs aériens géraient l'espace aérien en fonction de leurs prévisions au titre de la

and what intentions have been indicated through filed flight plans by those proposing to fly through controlled airspace. Mr. Loeppky indicated that the air traffic controllers can only control traffic effectively if they can plan for an appropriate separation of the aircraft at the appropriate time. He indicated that the regulations require that aircraft transiting airspace subject to IFR control must file a flight plan and that the precise data required to be provided in the flight plan is specified by the regulations to allow effective control.

[39] Mr. Loeppky indicated that the ATOS responsibility was to extract the flight plan data from the filed "flight plan" and forward it to each of the controllers whose area of control, specialty or sector, would be entered by the aircraft in following its route from departure to arrival. In addition to extracting and forwarding the data, an additional ATOS responsibility, Mr. Loeppky indicated, was to ensure that the flight plan data was complète and correct. The ATOS process the data utilizing NAV CANADA's FDPN and then provide the controller with a record of the anticipated and requested traffic in his area of control via strips printed and transferred through the NFDPS. An IFR flight plan is usually filed only once, with only one ACC and the responsibility of that ACC is to ensure that the flight plan data is then forwarded on to any other air traffic services unit and controller that may require the data according to the pilot's intentions expressed in the flight plan.

[40] The automated FDPN and NFDPS respond to the instructions of the ATOS in respect of which air traffic controllers will receive flight plans. As an additional factor, in regions of high traffic, the flight is more typically subject to radar control as well as to control based upon procedural separation. Typically, after takeoff, flights will be transferred to radar control. In sectors controlled by radar, the ATOS worker must obtain a transponder code from the RDPS and ensure that the NFDPS sends the radar data to the appropriate radar controller based upon the flight-planned route that has been presented to the system.

[41] In the case of changes to the input flight data, it is the responsibility of the ATOS worker to ensure that the controller, whether an air traffic controller or radar controller, as well as the pilot of the aircraft are aware of any changes undertaken so that the system remains predictable.

circulation aérienne et des intentions manifestées dans les plans de vol soumis par ceux qui se proposaient d'emprunter l'espace aérien sous leur contrôle. Selon M. Loeppky, les contrôleurs aériens ne peuvent contrôler efficacement la circulation que s'ils sont en mesure d'assurer un espacement adéquat des aéronefs au bon moment. Le règlement oblige donc les aéronefs qui transitent par l'espace aérien sous contrôle IFR à soumettre un plan de vol et précise quels renseignements doivent contenir ce plan de vol afin de permettre un contrôle efficace.

[39] M. Loeppky a expliqué que les SECA devaient extraire les données du « plan de vol » soumis et les transmettre aux contrôleurs de chaque région de contrôle, spécialité ou secteur, que parcourra l'aéronef selon son itinéraire du départ à l'arrivée. En plus d'extraire et de transmettre les données, les SECA doivent vérifier que les données des plans de vol sont complètes et exactes. Les SECA traitent les données à l'aide du FDPN de NAV CANADA et fournissent aux contrôleurs un registre de la circulation prévue en fonction des demandes présentées dans sa région de contrôle à l'aide de fiches imprimées et transférées par le NFDPS. Un plan de vol IFR est habituellement soumis une seule fois auprès d'un seul CCR. Il incombe au CCR de transmettre les données des plans de vol à toute autre unité affectée aux services de la circulation aérienne et aux contrôleurs qui pourraient avoir besoin des données d'après les intentions exprimées par le pilote dans son plan de vol.

[40] Les FDPN et NFDPS automatisés suivent les instructions des SECA pour diriger les plans de vol vers les contrôleurs aériens appropriés. Comme facteur additionnel, dans les régions où la circulation est importante, le vol est plus souvent soumis à un contrôle radar et à un contrôle fondé sur l'espacement prévu par la procédure. Normalement, après le décollage, les vols passeront à un contrôle radar. Dans les secteurs contrôlés par radar, le SECA doit obtenir un code de transpondeur du RDPS et veiller à ce que le NFDPS envoie les données radar au contrôleur radar approprié en fonction de l'itinéraire de vol ayant été soumis dans le système.

[41] En cas de changement des données de vol, il incombe au SECA de s'assurer que le contrôleur aérien ou radar, ainsi que le pilote de l'aéronef, en sont informés afin que le système demeure prévisible.

[42] The FDPN and NFDPS operate with reference to certain navigation points called "fixed postings." The ATOS must know the control sectors through which a flight will pass in relation to these fixed postings or navigation points. The ATOS must also appreciate the structure of the control system including the airways leading from one navigation point to another and the routes that may be taken by aircraft on departure or approach to an airport. The ATOS is responsible for transmitting the data by NFDPS in such a way that it is disseminated to all relevant sectors.

[43] Mr. Loeppky described how the air traffic control system and the role and functions of the ATOS and the air traffic controllers have evolved. The current system has gradually become more automated and has evolved from a system under which the preparation and production of the flight plan strips and their direction to sectors to be transited was primarily done by the air traffic controller. Initially, the controllers would write all of the data on their own control strips. The earlier system then evolved from written strips to machine printed control strips produced by the individual area control centres from their own copy of the originally filed flight plan. Gradually, procedures were developed whereby machine-printed strips were substituted for handwritten strips with the information on the machine printed strips being verified prior to printing. Before the introduction of the verified printed strip, the verification of the data on the flight plan had been undertaken by the air traffic controller who would interact with the pilot to confirm the flight plan data and the details of the air traffic control clearance. The system then used was that the controller would read the data off the strip to the pilot of the aircraft and the data would be confirmed as the pilot read back his clearance. After the introduction of the machine-printed strip, instead of referring to the proposed route in detail and point by point, the clearance from air traffic control gradually came to refer to the route by identifying the detail of the portion of the route within the controller's own airspace and then providing for a continuation of the flight with the instruction "via flight plan route," which meant the pilot should thereafter proceed on the flight-planned route. The pilot no longer reads back his full clearance, but proceeds sector by sector along his flight route in each sector confirming only the relevant portions of his route. The number of sectors has also been increasing with each controller controlling a smaller space to accommodate increasing traffic. The verification of much of the flight plan data is now the responsibility of the ATOS and occurs prior to its transmission to the controller or to the radar controller. With an increasing

[42] Les FDPN et NFDPS fonctionnent par rapport à des points de navigation appelés « postes fixes ». Le SECA doit connaître les secteurs de contrôle que traversera le vol par rapport à ces postes fixes ou points de navigation. Il doit évaluer la structure du système de contrôle, ce qui comprend les voies aériennes menant d'un point de navigation à un autre et les itinéraires que peut prendre l'aéronef au décollage ou à l'approche d'un aéroport. Il lui incombe de transmettre les données par le biais du NFDPS de manière à ce qu'elles parviennent à tous les secteurs pertinents.

[43] M. Loeppky a décrit l'évolution qu'ont subie le système de contrôle de la circulation aérienne et le rôle et les fonctions des SECA et des contrôleurs aériens. Le système actuel s'est automatisé de manière progressive et a évolué à partir d'un système où les contrôleurs aériens assuraient principalement la préparation et la production des fiches des plans de vol et des instructions aux secteurs se trouvant sur l'itinéraire de vol. Au départ, les contrôleurs inscrivaient toutes les données sur leurs propres fiches de contrôle. Ce système a ensuite évolué des fiches manuscrites aux fiches imprimées à la machine produites par les centres de contrôle régionaux respectifs à partir de leur propre copie du plan de vol initialement soumis. Peu à peu, des procédures ont été mises au point pour que les fiches imprimées à la machine remplacent les fiches manuscrites; les fiches imprimées à la machine étant vérifiées avant l'impression. Avant l'adoption des fiches imprimées vérifiées, le contrôleur aérien faisait la vérification des données des plans de vol en confirmant directement avec le pilote les données du plan de vol et les détails concernant l'autorisation du contrôle de la circulation aérienne. Le contrôleur lisait alors au pilote de l'aéronef les données inscrites sur la fiche, et le pilote confirmait en lisant à son tour l'autorisation qu'il avait reçue. Après l'adoption de la fiche imprimée à la machine, au lieu de passer en revue l'itinéraire proposé point par point, l'autorisation du contrôle de la circulation aérienne en est progressivement venue à désigner l'itinéraire en identifiant le détail de la portion de l'itinéraire se trouvant dans l'espace aérien sous la responsabilité du contrôleur et à permettre la continuation du vol en donnant l'instruction « selon la trajectoire du plan de vol », ce qui signifiait que le pilote devait ensuite poursuivre selon son itinéraire prévu. Le pilote ne relit plus l'autorisation complète, mais confirme secteur par secteur tout au long de son itinéraire de vol seulement les portions pertinentes. Le nombre de secteurs a également augmenté pour chaque contrôleur responsable d'un petit espace aérien afin de tenir

number of sectors requiring to be advised, this is done by the ATOS, controllers being advised of the planned route of the aircraft through the automated NFDPS, and only dealing with an individual aircraft in respect of that portion of its route that transits their sector. There is an increased reliance upon the accuracy of the flight plan data. Because of the evolution and automation of the system, the accuracy and accurate transmission of the data is now the responsibility of the ATOS.

compte de la circulation accrue. La vérification de beaucoup de ces données des plans de vol relève maintenant des SECA et se fait avant la transmission des données aux contrôleurs ou aux contrôleurs radar. En raison du nombre accru de secteurs devant recevoir les données, ce travail est effectué par le SECA. Les contrôleurs sont informés de l'itinéraire prévu de l'aéronef par le NFDPS et ne se préoccupent que de la portion de l'itinéraire qui est sous le contrôle de leur secteur. On compte de plus en plus sur l'exactitude des données des plans de vol. En raison de l'évolution et de l'automatisation du système, les SECA sont maintenant responsables de l'exactitude des données et de la transmission exacte de celles-ci.

[44] The ATOS function has therefore increased in importance and independence as the system has changed. The receipt and verification of the data on the flight plan are now carried out by the ATOS and the data is then directed by them through the automated system to the specialty or sector of the appropriate controller or radar controller. The flight plan data is no longer verified between the controller and the pilot of the aircraft. There is only a partial read-back. In routine circumstances, the data is presumed to be accurate and unless unusual circumstances arise, an aircraft will proceed across the country along its flight planned route based entirely upon the information that the ATOS receiving the flight plan has considered, assessed, transcribed and transmitted to the controllers via the control strip. The controller relies on the fact that the data on the control strip prepared by the ATOS is accurate and is precisely the same data that the pilot has. The flight planning function of the ATOS is now more independent or autonomous from that of the controller than previously. This is reflected by the working circumstances. Whereas the ATOS used to sit beside or near to the controller, ATOS now work in a separate area and control the verification, input and transmission of the flight plan data from that area. The ATOS also control the timing of the data transmission to the controller. In order to facilitate and assist the air traffic controller, the data input by the ATOS into the system is input in such a manner that it is triggered by the NFDPS just prior to the aircraft's anticipated entry into the controllers' airspace.

[44] Par conséquent, la fonction des SECA a gagné en importance et en autonomie à mesure que le système a évolué. La réception et la vérification des données des plans de vol sont maintenant assumées par les SECA, et les données sont ensuite transmises par l'intermédiaire du système automatisé à la spécialité ou au secteur du contrôleur ou contrôleur radar approprié. Il n'y a plus de vérification des données des plans de vol entre le contrôleur et le pilote de l'aéronef. Il y a seulement une relecture partielle. Dans les situations courantes, on tient pour acquis que les données sont exactes et, à moins de circonstances inhabituelles, un aéronef pourra traverser le pays selon son itinéraire prévu en se fondant exclusivement sur les renseignements que le SECA ayant reçu le plan de vol a examinés, évalués, transcrits et transmis aux contrôleurs par le biais de la fiche de contrôle. Le contrôleur se fie à ce que les données contenues sur la fiche de contrôle préparée par le SECA soient exactement les mêmes que les données du pilote. La fonction de planification des vols du SECA se fait de manière plus indépendante et autonome par rapport au contrôleur que par le passé, ce qui se répercute dans les circonstances de travail. Alors qu'auparavant les SECA étaient assis à côté ou près des contrôleurs, ils travaillent maintenant dans un secteur distinct et ils vérifient, saisissent et transmettent les données des plans de vol à partir de cet emplacement. Les SECA contrôlent également le moment de transmission des données au contrôleur. Pour faciliter sa tâche et aider le contrôleur aérien, les SECA entrent les données dans le système de manière à ce qu'elles soient transmises par le NFDPS juste avant l'entrée prévue de l'aéronef dans l'espace aérien du contrôleur.

[45] The system is continuing to evolve. In some cases the air traffic controllers in the ACCs or towers work off an electronic display of the control strip rather than a printed strip. The control strips are organized and set

[45] Le système évolue continuellement. Dans certains cas, les contrôleurs aériens des CCR ou des tours travaillent à partir d'un affichage électronique de la fiche de contrôle au lieu d'une fiche imprimée. La

up in the same way as had usually been the case; however, the actual paper strip has been replaced with an electronic representation of the control strip on an electronic screen. Nevertheless, whether the controllers use printed strips or the electronic display of the strips, the content, the distribution and the triggering of the control strip data is still done by the ATOS through the NFDPS.

[46] If an aircraft is transiting through airspace controlled by more than one ACC, the data input by the initial ATOS is transmitted to the ATOS in the second and successive ACCs and the ATOS in the second and successive centres are responsible for generating the strips for the air traffic controllers controlling sectors in that area and so on. In the case of aircraft transiting into the United States, the ATOS may have the additional duty of correcting and formatting the flight plan data in such a manner that it will be accepted by the United States Air Traffic Control System.

[47] Mr. Loeppky was asked whether, in the event of a strike or lockout, it could be expected that controllers would be able to input flight plans appropriately and be able to operate the FDPN, NFDPS and RDPS as the ATOS now do. Mr. Loeppky was of the view that there would be concerns in respect of the capacity of the air traffic controllers to operate the system to ensure that the flight planning data was appropriately input and directed through appropriate system commands to appropriate sectors. He indicated, in his view, that in recent years the air traffic services provided by ATOS have evolved and have been specialized to a far greater degree than was previously the case, that controllers now perform different functions and as a consequence would not be able to replace the ATOS in the performance of their functions. He indicated that given the evolution of the systems involved, the nature of the duties now being performed, the volume of flight plans and the limited time available to process and direct each plan, the present system could not be operated by air traffic controllers as replacements for ATOS personnel.

[48] Mr. Loeppky was asked specifically about the Gander ACC responsibility for oceanic airspace and indicated that there, as well, the function performed by the ATOS of verifying and manipulating flight plan data and correcting flight plan errors was critical to the efficient operation of the system. The ATOS at Gander, as in domestic airspace, are responsible for passing data

présentation des fiches de contrôle est la même que par le passé, mais la fiche de papier a été remplacée par une représentation électronique à l'écran. Néanmoins, que les contrôleurs utilisent des fiches imprimées ou électroniques, ce sont toujours les SECA qui sont responsables du contenu, de la distribution et du déclenchement des données des fiches de contrôle à l'aide du NFDPS.

[46] Si un aéronef transite par un espace aérien contrôlé par plus d'un CCR, les données entrées par le SECA initial sont transmises au SECA du deuxième centre de contrôle régional et aux centres suivants, et il incombe aux SECA de ce deuxième CCR et des CCR successifs de produire les fiches pour les contrôleurs aériens dans leur région respective. Lorsque l'aéronef transite par les États-Unis, le SECA peut avoir à corriger et à formater les données des plans de vol de manière à ce qu'elles soient acceptées par le système de contrôle de la circulation aérienne des États-Unis.

[47] On a demandé à M. Loeppky si, en cas de grève ou de lock-out, les contrôleurs seraient en mesure d'entrer les plans de vol convenablement et s'ils pourraient se servir des FDPN, NFDPS et RDPS comme le font les SECA. M. Loeppky a pensé que des préoccupations existeraient quant à la capacité des contrôleurs aériens d'exploiter le système pour assurer que les données des plans de vol sont entrées correctement et transmises à l'aide des commandes adéquates du système vers les secteurs appropriés. Il a expliqué qu'au cours des dernières années, d'après lui, les services au titre de la circulation aérienne fournis par les SECA avaient évolué et étaient beaucoup plus spécialisés que par le passé. Par ailleurs, les contrôleurs assument maintenant des fonctions différentes et ne seraient donc plus en mesure de remplacer les SECA dans le cadre de leurs fonctions. Il a indiqué que, compte tenu de l'évolution des systèmes concernés, de la nature des fonctions exécutées, du volume des plans de vol et des délais limités d'exécution pour chaque plan, les contrôleurs aériens ne pourraient pas faire fonctionner le système actuel à la place des SECA.

[48] En ce qui concerne particulièrement la responsabilité du centre de contrôle régional de Gander au titre de l'espace aérien océanique, M. Loeppky a indiqué que les SECA devaient vérifier et manipuler les données des plans de vol et corriger les erreurs dans les plans de vol, ce qui était une fonction indispensable à l'exploitation efficiente du système. À l'instar des

to adjacent units on flights that are transiting from one ACC to another.

[49] Mr. Loeppky also testified concerning the responsibility for hiring and training ATOS and the length of time required to qualify in each sector as an ATOS. He indicated that while each separate ACC unit has developed its own training program, the length of unit training is quite consistent and that each of the different units requires approximately a year before they can check in a person to perform ATOS work.

[50] He also described certain of the other responsibilities of an ATOS in addition to flight planning. At the Toronto ACC, the ATOS are also responsible for providing alerting in respect of departure and arrival for aircraft departing the Toronto-Lester B. Pearson International Airport and the Trenton Airport on VFR flight plans. The ATOS, upon receipt of a flight plan, is responsible for producing a control strip and monitoring the departure and arrival of the relevant aircraft.

[51] Mr. Loeppky testified concerning the ATOS responsibility for weather reporting and the transfer of NOTAM information. The weather and NOTAM data is usually passed on from the ATOS to air traffic controllers using a system known as OIDS, the Operational Information Display System, or its replacement, OIDS-R. ATOS have the responsibility to ensure that appropriate updates and corrections to weather information are done, including hourly updates of altimeter settings. The ATOS is also responsible for appropriately communicating PIREPs data. PIREPs, or pilot reports, are filed by pilots who encounter unusual weather circumstances or other hazards in flight and pass information concerning them on to air traffic control.

[52] Mr. Loeppky acknowledged that in some cases, aircraft appear out of the blue without flight plans in a manner that requires the air traffic controllers to respond or react to them and their situations. An instance when this can occur is when an aircraft which is flying VFR encounters a situation that requires it to transit an IFR control area and hence to file an IFR flight plan. When necessary, the required IFR flight plan may be filed through an IFR air traffic controller. Mr. Loeppky indicated that the controller would input

SECA responsables de l'espace aérien intérieur, les SECA de Gander doivent transmettre les données aux unités voisines pour les vols qui transitent d'un centre de contrôle à un autre.

[49] Le témoignage de M. Loeppky a également porté sur la responsabilité concernant l'embauche et la formation des SECA et le temps nécessaire pour assumer les tâches de SECA dans chaque secteur. Il a indiqué que, même si chaque centre de contrôle régional avait mis au point son propre programme de formation, la durée de la formation était assez uniforme, et qu'il fallait à chaque unité environ un an avant de permettre à une personne de faire le travail d'un SECA.

[50] Il a également décrit certaines responsabilités d'un SECA en sus de la planification des vols. Au CCR de Toronto, le SECA doit aussi aviser des départs et des arrivées des aéronefs en provenance des aéroports international Lester B. Pearson-Toronto et Trenton sur les plans de vol VFR. Lorsqu'il reçoit un plan de vol, le SECA doit produire une fiche de contrôle et surveiller le départ et l'arrivée de l'aéronef en question.

[51] M. Loeppky a traité de la responsabilité des SECA au titre des bulletins d'information météorologique et du transfert de l'information des NOTAM. Les données météorologiques et des NOTAM sont habituellement transmises par les SECA aux contrôleurs aériens à l'aide du système connu sous le nom d'OIDS, système d'affichage de l'information opérationnelle, ou de son remplacement, le OIDS-R. Les SECA doivent mettre à jour et corriger l'information météorologique, ce qui comprend les mises à jour à toutes les heures et les calages altimétriques. Ils doivent aussi communiquer les données des rapports météo de pilote. Ces rapports de pilote ou PIREP sont transmis par les pilotes qui font face à des circonstances météorologiques inhabituelles ou autres dangers en vol. Ces renseignements sont à leur tour transmis aux contrôleurs aériens.

[52] M. Loeppky a reconnu qu'il pourrait arriver que des aéronefs apparaissent soudainement sans plan de vol et que les contrôleurs aériens devaient alors répondre ou réagir face à la situation. Il peut s'agir notamment d'un aéronef qui vole à vue et qui se retrouve dans une situation où il doit transiter par une région contrôlée par IFR et donc soumettre un plan de vol IFR. Au besoin, le plan de vol IFR peut être soumis au contrôleur aérien IFR. M. Loeppky a expliqué que le contrôleur entre alors seulement les données nécessaires

only the data required to control the aircraft and to obtain a transponder code for input into the RDPS and NFDPS. The controller would also, in such circumstances, ordinarily manually create a flight control strip for his own use. If the area to be transited is limited solely to the area controlled by the IFR controller, the only strip produced might be the manual one, but if the aircraft will transit further on into other sectors, the assistance of the ATOS is usually required to ensure that the flight plan details are copied and passed on to the appropriate sectors. Mr. Loeppky indicated that it was inappropriate to tie up the landline connections between sectors by passing on detailed data, and that because of incidents that had occurred, the ACC procedure is to contact the ATOS to deliver any information other than that required immediately.

[53] Mr. Loeppky expressed the view that given the evolution of the system, air traffic controllers and radar controllers should not be distracted from the control of the aircraft that are their responsibility by the necessity to update flight planning and strip data other than in unusual circumstances. He indicated that requiring them to do this would constitute a distraction from their work as air traffic controllers, and might eventually result in a loss of separation resulting in a mid-air collision or possibly collision with the ground. He insisted that at current traffic levels it was hazardous for a controller to attempt to control aircraft and provide separation and flight information, while at the same time doing things that are not directly related to their primary responsibilities.

[54] Mr. Loeppky suggested that the evolution of air traffic control and the systems which support it have made it safer and much more efficient to have a dedicated group, the ATOS, process flight planning data and direct it to the controller. He insisted that controllers are no longer trained and do not have the necessary familiarity nor the capability to operate the equipment currently used for the dissemination of flight planning data. He indicated that controllers do not know precisely where the flight data has to go, what format it should be in and what the contents of the flight data transmitted should be. He stressed that the required coordination could be particularly a problem in respect of the United States traffic because of the additional format and communication problems which arise in respect of such traffic. Mr. Loeppky took the position

pour contrôler l'aéronef et pour obtenir le code de transpondeur pour l'entrer dans le RDPS et le NFDPS. Dans de telles circonstances, le contrôleur crée habituellement une fiche de contrôle manuscrite pour son propre usage. Si la région par laquelle l'aéronef doit transiter se limite exclusivement à la région sous la responsabilité du contrôleur IFR, seule la fiche manuscrite pourrait être produite, mais si l'aéronef doit transiter par d'autres secteurs, l'aide des SECA est habituellement requise pour reproduire les données du plan de vol et les transmettre aux secteurs concernés. M. Loeppky a indiqué qu'il ne fallait pas paralyser les raccordements terrestres entre les secteurs en transmettant des données détaillées et qu'en raison d'incidents survenus par le passé, la procédure dans les CCR est de communiquer avec le SECA pour transmettre toute information autre que celle requise dans l'immédiat.

[53] Selon M. Loeppky, compte tenu de l'évolution du système, les contrôleurs aériens et les contrôleurs radar ne devraient pas être détournés de la fonction de contrôle des aéronefs sous leur responsabilité parce qu'ils doivent mettre à jour les plans de vol et les données de fiches autrement que dans des circonstances inhabituelles. Il estime que ces tâches pourraient les distraire de leur travail de contrôleurs, ce qui pourrait éventuellement se traduire par un espacement inadéquat entraînant une collision en vol ou même au sol. Les niveaux de circulation aérienne sont tels qu'à son avis il serait dangereux de demander à un contrôleur d'assurer le contrôle d'un aéronef et de fournir de l'information sur l'espacement et les données sur les vols, tout en ayant à assumer des tâches qui ne constituent pas directement ses responsabilités premières.

[54] L'évolution du contrôle de la circulation aérienne et des systèmes à l'appui a fait en sorte qu'il est apparu plus sûr et efficient de consacrer un groupe, celui des SECA, au traitement des données de planification des vols et à la transmission de ces données aux contrôleurs. Il a souligné que les contrôleurs n'ont plus la formation et n'ont plus les connaissances ni les capacités nécessaires pour opérer l'équipement actuel de diffusion des données de planification de vol. Les contrôleurs ne savent pas exactement où les données de vol doivent être transmises, quelle forme elles doivent prendre et ce qu'elles doivent contenir. Il a insisté sur le fait que la coordination pourrait poser un problème particulièrement pour la circulation en provenance des États-Unis en raison des problèmes liés au format et aux communications qu'occasionnent ces vols. M. Loeppky

that when the air filing of a flight plan does occur on a change from VFR to IFR or for other reasons, controllers do not take down all the flight plan. The controller would only obtain the data necessary to be able to provide the control service. It would be left to the ATOS to obtain the data necessary to provide the search and rescue service. Mr. Loeppky indicated that as a general rule of operation the air traffic controllers do not have the time to copy a complete flight plan and that it would be dangerous for them to start doing that. In circumstances where the controller now receives data Mr. Loeppky indicated, the normal next step is to immediately contact the ATOS to get the rest of the data into the system so that subsequent controllers and units would get the data by the usual electronic systems. Mr. Loeppky stressed that in such circumstances, the air traffic controller would attempt to get the ATOS to process the data because he has neither the time nor the equipment to process it.

[55] Mr. Loeppky also spoke about centre-stored flight plan arrangements. He acknowledged that a centre-stored flight plan computer could accept for storage and automatically print flight planning strips in respect of flights that occur on a regular basis. Generally speaking, centre-stored flight plans are used by smaller companies with repeating traffic which periodically follows the same route, using the same air plane. Mr. Loeppky indicated that the major air carriers, such as Air Canada, have moved away from the use of centre-stored flight plans since their own dispatch and planning systems now allow them to account for a much larger number of variables and aircraft performance can be improved, particularly in respect of its economic aspects, by adjusting to such variables. The major air carriers prefer to utilize the flexibility that the ad hoc filing of flight plans allows to control loads, aircraft choice, routing in response to weather conditions and the like.

[56] On cross-examination Mr. Loeppky was questioned about the degree to which information respecting the nature of flights, the identification of the carrier and other information which might allow the identification of CANSCA flights and the use of flow control were available from a consideration of the flight plan filed. He confirmed that for major carriers such as Air Canada and the other larger commercial airliners, there was a code which allowed an identification of the actual airline. In respect of the identification of a flight as a MEDEVAC flight, Mr. Loeppky indicated that for MEDEVACs, an identifier was included in a submitted

a expliqué que, lorsqu'un plan de vol est déposé en vol, en raison du changement d'un vol VFR à un vol IFR ou pour un autre motif, les contrôleurs ne prennent pas en note le plan de vol complet. Ils obtiennent les données dont ils ont besoin pour assurer le contrôle de l'aéronef. Il incombe au SECA d'obtenir les données nécessaires aux services de recherche et de sauvetage. M. Loeppky a expliqué qu'en règle générale les contrôleurs aériens n'ont pas le temps de copier un plan de vol complet et qu'il serait dangereux qu'ils commencent à le faire. Actuellement, lorsque les contrôleurs reçoivent des données, l'étape suivante normale est de communiquer immédiatement avec le SECA pour que celui-ci entre le reste des données dans le système afin que les autres contrôleurs et unités obtiennent les données par le biais des systèmes électroniques usuels. M. Loeppky a souligné que, dans ces circonstances, le contrôleur aérien demande au SECA de traiter les données parce qu'il n'a ni le temps ni l'équipement pour le faire.

[55] M. Loeppky a également traité des plans de vol homologués. Il a reconnu qu'un ordinateur pourrait mémoriser des plans de vols et imprimer automatiquement les fiches de progression pour les vols ayant lieu sur une base régulière. De manière générale, les plans de vol homologués sont utilisés par des petites entreprises dont les vols sont sensiblement les mêmes et qui utilisent périodiquement les mêmes trajectoires et les mêmes avions. M. Loeppky a indiqué que les grands transporteurs aériens, comme Air Canada, n'utilisent plus les plans homologués parce que leurs propres systèmes de répartition et de planification leur permettent maintenant de tenir compte d'un plus vaste éventail de variables et d'assurer un meilleur rendement des aéronefs, tout particulièrement au plan économique, en rajustant ces variables. Les grands transporteurs aériens préfèrent la souplesse offerte par les plans de vol ponctuels au titre du contrôle de la charge, du choix de l'aéronef, de la trajectoire en fonction des conditions météorologiques et autres éléments.

[56] Lors du contre-interrogatoire, on a demandé à M. Loeppky dans quelle mesure il était possible, à partir d'un plan de vol soumis, de déterminer la nature du vol, l'identité du transporteur ou autre information afin d'identifier les vols régis par la LCSNAC et de prendre des mesures de régulation du débit. Il a confirmé que, pour les grands transporteurs tels qu'Air Canada et d'autres grandes compagnies aériennes commerciales, il existait un code permettant d'identifier la compagnie. En ce qui concerne l'identification d'un vol d'évacuation médicale (MEDEVAC), M. Loeppky a expliqué qu'un identificateur était inclus dans les plans

flight plan and that there was a slightly higher priority accorded to such flights by the NFDPS than to an ordinary flight plan. Mr. Loeppky confirmed that in the event that flow control procedures were in effect, it did occur that flights did not proceed in a manner requested by the user. In such circumstances, he indicated, it was possible to respond to flight plan proposals through the AFTN system and communicate back to the user in respect of whether the flight plan could be proceeded with. As an instance, Mr. Loeppky indicated, in situations where the flight plan messages which reach ATOS are incomplete, the ATOS ordinarily would attempt to obtain the balance of the information by contacting the sender through the AFTN before processing the data. A flight plan would not be forwarded to the controller in such circumstances because of the insufficiency of the data provided.

[57] Mr. Loeppky also acknowledged that a flight plan could be filed with any FSS unit or control tower. He agreed that some of the towers were staffed only by controllers and that in some situations a controller must be able to copy and transmit a complete flight plan. Mr. Loeppky also acknowledged that the midnight shift in some towers was not staffed with ATOS or OSS support and that in such circumstances, controllers themselves ordinarily would have to copy and disseminate flight plans.

[58] When cross-examined respecting the proposal to use the centre-stored flight plan system Mr. Loeppky responded that in addition to the refusal of airlines to utilize the centre-stored flight plan system for their own purposes, there have also been problems with a certain operator failing to continue to update its centre-stored flight plans with the result that safety concerns have arisen. On clarifying his comments, Mr. Loeppky indicated that such safety concerns were focussed on the concern that the manipulation of the centre-stored program raised safety issues that did not exist without the centre-stored program. Such safety issues were particularly likely to arise where changes to flight plans were undertaken without the proper input being made into the stored plan to change or update it.

[59] With reference to the alerting functions of ATOS, Mr. Loeppky did indicate that an initiative was underway through a working group in which he is involved which is attempting to divide the VFR alerting

de vol soumis et que le NFDPS accordait à ces vols une priorité légèrement plus élevée qu'aux plans de vol ordinaire. Il a confirmé que, lorsque des procédures de régulation du débit étaient enclenchées, il arrivait que les vols ne se déroulent pas de la manière demandée par l'utilisateur. Dans ces circonstances, il était possible de répondre aux propositions relatives aux plans de vol par le biais du AFTN et de communiquer avec l'utilisateur pour lui dire si son plan était accepté ou non. Il a donné comme exemple la situation où le SECA recevrait un message incomplet au sujet d'un plan de vol. Normalement, le SECA tenterait alors d'obtenir les autres données en communiquant avec l'expéditeur par le biais du AFTN avant de traiter les données. Un plan de vol ne serait pas envoyé au contrôleur dans ces circonstances en raison des données insuffisantes.

[57] M. Loeppky a également reconnu qu'un plan de vol pouvait être déposé auprès d'une unité SIV ou d'une tour de contrôle. Il a convenu que certaines tours étaient dotées uniquement de contrôleurs et que, dans certaines situations, un contrôleur devait être en mesure de copier et de transmettre un plan de vol complet. M. Loeppky a aussi admis qu'il n'y avait pas de SECA ou de SSO en fonction pendant les quarts de nuit dans certaines tours et que, dans ces circonstances, les contrôleurs eux-mêmes devaient normalement copier et transmettre les données des plans de vol.

[58] Lorsqu'il a été contre-interrogé au sujet de la proposition d'utiliser le système des plans de vol homologués, M. Loeppky a répondu qu'outre le fait que les compagnies aériennes refusaient d'utiliser le système des plans de vol homologués pour leurs propres usages, il y avait eu des problèmes parce que certains exploitants avaient cessé de mettre à jour les plans de vol homologués, ce qui avait donné lieu à des préoccupations en matière de sécurité. Afin de clarifier ces propos, M. Loeppky a expliqué que les préoccupations en matière de sécurité concernaient essentiellement la manipulation du programme des plans de vol homologués qui entraînait des problèmes de sécurité n'existant pas autrement. Les problèmes de sécurité étaient liés particulièrement aux changements apportés aux plans de vol sans que les données appropriées soient modifiées en conséquence dans les plans de vol homologués.

[59] En ce qui concerne les alertes que doivent donner les SECA, M. Loeppky a mentionné qu'un groupe de travail, dont il faisait partie, avait été chargé de tenter de séparer les services d'alerte pour les vols VFR et les

service from the IFR alerting service by assigning the VFR alerting service to FSS and the IFR alerting service to the ACC. This would eliminate the few anomalous situations such as those in Toronto and Trenton where ATOS provide VFR alerting. This approach is being pursued because it is becoming rarer that VFR plans are being filed with the ACC as more are filed with the flight information centres staffed by the FSS group.

[60] Mr. Loeppky was questioned about the practice in respect of flight planning and control strips when a diversion of an IFR aircraft occurs, for example for weather reasons, in situations where adjacent control centres might be affected. He indicated that in such circumstances, the controller generally utilized the direct line access to the adjacent controller to advise him of any changes in routing, which would lead the aircraft being controlled to be directed into the adjoining sector. He did stress, however, that where this occurred and a routing change was necessary, controllers were encouraged through unit procedures to avoid allowing aircraft, particularly those on en route flight plans, to divert from their routing more than temporarily.

[61] Mr. Loeppky was questioned about the practice in respect of the transmission of flight plans by FSS where they had been filed with an FSS station. Mr. Loeppky indicated that the current practice was for the FSS to send the flight plan to the ACC responsible for the point of departure. That ACC then forwards the data on to the system as necessary. He acknowledged that through the AFTN FSS were capable of sending data to any ACC in Canada.

2–Mr. Brand's Evidence Concerning ATOS

[62] The principal witness to testify on behalf of the bargaining agent respecting the functions of the ATOS was Mr. Ian Brand who provided considerable additional detail respecting ATOS functions. Mr. Brand is himself an ATOS working in the Toronto ACC and has done so since February 1990. He had previously worked as a tower OSS in Ottawa for seven years from 1981–1988. His testimony concerned both the ATOS and the OSS, but only his testimony respecting the work and functions of the ATOS will be considered at this point.

vols IFR en attribuant le service d'alerte pour les vols VFR aux SIV et le service d'alerte pour les vols IFR aux CCR. Ceci permettrait d'éliminer les situations anormales, comme celles ayant cours à Toronto et Trenton, où les SECA fournissent un service d'alerte pour les vols VFR. Cette approche est liée au fait qu'il est de plus en plus rare que des plans de vols VFR sont soumis aux CCR, et qu'ils sont plutôt déposés auprès des centres d'information de vol où travaillent les SIV.

[60] On a questionné M. Loeppky au sujet de la pratique relativement à la planification des vols et aux fiches de contrôle dans les cas où des aéronefs IFR doivent modifier leur trajectoire, pour des raisons météorologiques par exemple, et que les centres de contrôle voisins sont concernés. Il a indiqué que, dans ces circonstances, le contrôleur utilisait généralement la ligne d'accès direct pour aviser le contrôleur voisin des changements de trajectoire et le secteur voisin prenait alors l'aéronef en charge. Il a cependant souligné le fait que, lorsqu'un changement de trajectoire est nécessaire, on encourage les contrôleurs à suivre les procédures de l'unité afin de ne pas permettre aux aéronefs, tout particulièrement ceux dont les plans de vol sont en route, de s'écarter de leur trajectoire seulement de manière temporaire.

[61] On a questionné M. Loeppky au sujet de la pratique relative à la transmission des plans de vol par les SIV lorsqu'ils sont soumis à la station d'information de vol. Il a expliqué que, selon la pratique actuelle, la station d'information de vol envoie le plan de vol au centre de contrôle régional responsable au point de départ. Le CCR enregistre ensuite les données dans le système, s'il y a lieu. Il a reconnu que les SIV étaient en mesure d'envoyer les données à tous les CCR au Canada par l'entremise du AFTN.

2 – Témoignage de M. Brand concernant les SECA

[62] Le principal témoin à comparaître au nom de l'agent négociateur au sujet des fonctions des SECA était M. Ian Brand qui a fourni beaucoup de renseignements supplémentaires. M. Brand est lui-même un SECA qui travaille au CCR de Toronto depuis février 1990. Il a occupé auparavant le poste de SSO de tours à Ottawa pendant sept ans, de 1981 à 1988. Son témoignage a porté sur les SECA et les SSO, mais seule la portion concernant le travail et les fonctions des SECA sera examinée pour le moment.

[63] Mr. Brand indicated that in Toronto, there were approximately 36 ATOS workers who were supervised on a shift basis by the ATOS team leader, which is also a represented position within the CAOSS bargaining unit. The ATOS team leader in turn reports to a duty shift manager and through to the manager, Area Control Centre Operations and to the general manager, IFR. In the Toronto ACC, the ATOS work 24 hours a day, 7 days a week, although ATOS supervisors are present only 16 hours a day. As is more commonly the case, ATOS work in a separate room in Toronto, beside the main control room for the Toronto ACC. Two doors lead from the ATOS area into the main control room.

[64] Mr. Brand was asked how a routine day at the Toronto centre might proceed. He indicated that a normal work day in Toronto saw 2,300 flight plans, a weekend day, 1,800. He confirmed that the major instrument for submitting such flight plans is the AFTN. Approximately 98% of Toronto ACC flight plans are transmitted by AFTN. Some flight plans are submitted by telephone and are taken down by the ATOS. A flight plan might also arrive by telecopier, from a company or an FSS who normally uses a telecopier. The FDPN system is set up to receive the AFTN messages. It adds them to a queue and assigns each a priority. Unless a higher priority is assigned, messages are treated on a first come, first serve basis. They are then processed by the next available ATOS worker. The ATOS examine and if necessary correct flight plans, noting and correcting such errors as a wrong filing of routing altitude or direction of flight. ATOS also generally reject a flight plan if some filed element is such that it will probably generate a rejection by the radar controller. In some cases the ATOS will alert the controller by a remark, for instance if there is a need to assign a new altitude. In busy areas like Toronto, the controllers generally direct traffic along identifiable preferred routes. Because of their familiarity with routes and sectors, the ATOS will undertake the task of comparing the preferred route with the pilot's requested route, and might if required change the routing. Near Toronto or in other very busy locations, ATOS are more likely to change the pilots' requested route to the preferred route.

[63] M. Brand a expliqué qu'à Toronto, il y avait environ 36 SECA qui travaillaient par quarts sous la supervision du chef d'équipe des SECA; ce poste étant également représenté au sein de l'unité de négociation de l'ACSSO. Quant au chef d'équipe des SECA, il relève du gestionnaire de quarts en fonction, et en ordre hiérarchique du gestionnaire de l'exploitation du centre de contrôle régional et du gestionnaire général, IFR. Au CCR de Toronto, les SECA travaillent 24 heures sur 24, 7 jours par semaine, même si leurs superviseurs ne sont en fonction que 16 heures par jour. Comme cela est souvent le cas, les SECA de Toronto travaillent dans une salle séparée voisine de la salle de contrôle principale du CCR. Les deux portes mènent de la salle des SECA à la salle de contrôle principale.

[64] On a demandé à M. Brand comment se déroulait une journée normale à Toronto. Il a indiqué qu'au cours d'une journée normale, 2 300 plans de vol pouvaient être soumis, 1 800 une journée de fin de semaine. Il a confirmé que le AFTN était le principal instrument utilisé pour soumettre ces plans de vol. Environ 98 % des plans de vol sont déposés à l'aide du AFTN au CCR de Toronto. Certains plans de vol sont soumis par téléphone et pris en note par les SECA. Un plan de vol peut être transmis par télécopieur, par une compagnie ou une station d'information de vol qui utilise normalement un télécopieur. Le FDPN est programmé pour recevoir les messages du AFTN. Il les inscrit à la file d'attente et leur attribue une priorité. À l'exception des messages hautement prioritaires, les messages sont acheminés dans leur ordre d'arrivée. Ils sont ensuite traités par le prochain SECA qui se libère. Les SECA examinent et, s'il y a lieu, corrigent les plans de vol, en notant et en corrigeant les erreurs par exemple dans l'altitude de la trajectoire ou la direction du vol. Les SECA rejettent habituellement les plans de vol contenant des éléments tels que le contrôleur radar les rejettera vraisemblablement. Dans certains cas, les SECA aviseront le contrôleur par un commentaire, par exemple s'il faut attribuer une nouvelle altitude. Dans les régions occupées, comme celle de Toronto, les contrôleurs dirigent normalement la circulation vers des trajectoires préférées identifiables. Comme ils connaissent les trajectoires et les secteurs, les SECA peuvent comparer la trajectoire préférée et la trajectoire demandée par le pilote, et peuvent au besoin modifier la trajectoire. Près de Toronto ou dans les endroits très occupés, les SECA sont plus susceptibles de changer la trajectoire demandée par les pilotes par la trajectoire préférée.

[65] When a flight plan is acceptable, an icon is clicked which signals the FDPN system that the flight plan is validated and accepted. It will then reside in the system until the control strip is ready to be printed, usually between 45 minutes and an hour before flight time in Toronto. It may be 30 minutes at other centres. If the proposed flight route will enter into sectors falling within the area of responsibility of another ACC, the NFDPS will transfer the information on the plan to that ACC. In Toronto, to integrate incoming traffic from adjacent airspace, the NFDPS has a link which accepts transfers from and forwards data to Montréal and Winnipeg, the adjoining areas. As might be expected, NFDPS transfers relevant data on incoming flights from adjoining areas to the FDPN, which inputs the data into the queue of messages at the Toronto ACC. Similarly, data from Toronto will be input into Montréal and Winnipeg queues.

[65] Lorsqu'un plan de vol est acceptable, le SECA appuie sur un icône qui indique au système du FDPN que le plan de vol a été validé et accepté. Il demeurera alors dans le système jusqu'à ce que la fiche de contrôle soit prête pour l'impression, habituellement entre 45 minutes et une heure avant l'heure d'arrivée du vol à Toronto. Ce délai est de 30 minutes dans d'autres centres. Si la trajectoire proposée doit traverser des secteurs qui relèvent d'un autre CCR, le NFDPS transmettra les données du plan à ce CCR. À Toronto, pour intégrer les vols en provenance d'un espace aérien voisin, le NFDPS a un lien qui accepte les transferts de Montréal et Winnipeg et transfère les données aux secteurs voisins. Comme on pourrait s'y attendre, le NFDPS transfère les données pertinentes des vols provenant des régions voisines au FDPN qui enregistre les données dans la file d'attente des messages au CCR de Toronto. De même, les données de Toronto seront enregistrées dans les files d'attente de Montréal et Winnipeg.

[66] Mr. Brand indicated that at the ATOS work stations in Toronto, workers have access to a number of information programs, including Flight Star, a mapping software program which allows the ATOS access to relevant data concerning airports and NAVAIDs, route planning and information indicating where airway routes and tracks would penetrate the Toronto airspace. The ATOS also have access to NAV CANADA's Internet or network, which includes data on NAV CANADA's operational flight plan network, procedures manuals, telephone directory, MANOPS, and other data sources. The ATOS work terminals have access to the AFTN system and can convert AFTN data for input and processing on the NFDPS template, which manipulates the data and organizes it into a format for transfer to air traffic control. Each work station also has access to various other communication systems which allow ATOS to communicate with controllers and proximate military facilities by phone.

[66] M. Brand a indiqué qu'à partir de leurs postes de travail de Toronto, les SECA ont accès à plusieurs programmes d'information, y compris Flight Star, un logiciel de cartographie qui permet aux SECA d'accéder aux données pertinentes concernant les aéroports, les aides à la navigation, la planification de la trajectoire et l'information indiquant où les trajectoires et les axes aériens pénètrent dans l'espace aérien de Toronto. Les SECA ont aussi accès au site Internet ou au réseau de NAV CANADA qui contiennent des données sur le réseau des plans de vol exploitation, les guides de procédure, l'annuaire téléphonique, le Manuel des opérations (MANOPS) et autres sources de renseignements de NAV CANADA. Les terminaux des SECA ont accès au système du AFTN et peuvent convertir les données du AFTN afin de les enregistrer dans le gabarit du NFDPS, qui manipule les données et les organise dans la forme nécessaire pour les transmettre au contrôle de la circulation aérienne. Chaque poste de travail donne également accès à différents systèmes de communication qui permettent aux SECA de communiquer avec les contrôleurs et les installations militaires à proximité par téléphone.

[67] All qualified ATOS workers in Toronto work in rotation at all of the positions in the full ATOS facility with the exception of supervisors who generally work only the supervisors' position. Of all of the ATOS work stations, only the weather support position does not routinely undertake the reception and dissemination of flight plan data and strips.

[67] Tous les SECA de Toronto travaillent par rotation à tous les postes de travail, à l'exception des superviseurs qui habituellement travaillent seulement au poste qui leur est réservé. De tous les postes de travail des SECA, seul le poste de soutien météorologique ne reçoit pas et ne communique pas automatiquement les données des plans de vol et les fiches.

[68] In confirming that the AFTN system was the ordinary and usual way to transmit flight plan data to and from Toronto, Mr. Brand had indicated that while the practice might vary in other ACCs, in all probability, it was most likely that between 80% and 90% of the flight plans filed across Canada would be transferred to an ACC via the AFTN. NAV CANADA AFTN system is connected to the International ICAO AFTN. Most commercial air carriers have a port to allow them access.

[69] Mr. Brand described the system of identification and prioritization used on incoming flight plans. The AFTN system assigns flight plan processing priority codes to each message. Normal priority is coded FF, the third in priority order, DD priority is "urgent" and SS is "emergency." MEDEVAC messages are of urgent, DD, priority. Military flights are recognizable in that they would be indicated by a code M for military. For scheduled carriers the letter S is used as an identifier. If a flight is one which could be characterized as general aviation, the identifier utilized is the letter G. Major carriers, as mentioned previously, have individual designations such as the designation ACA for Air Canada. The Canadian Coast Guard is identified by CGT. Search and rescue flights are often identified by remarks on flight plans or in the case of rescue flights an approved three-letter identifier, RCU, is used. Mr. Brand was asked concerning circumstances in which an ATOS might not process flight plan data or would cause a flight plan not to be processed. He indicated that the ATOS would not process a flight plan if direction was received from either flow control, a shift manager, or by NOTAM, that for some reason there was cause not to process the data. Mr. Brand provided the example of September 11, 2001, and indicated that during the period that ensued after the events of that date, service had not been provided to many flights because of the terms of NOTAMs that had been distributed. Those NOTAMs had closed certain airspace and based on such NOTAM closures the ATOS would indicate to the pilot proposing a flight plan that the plan attempted to be filed could not be accepted. He also cited as an example of a refusal to process a flight plan that this might occur if a pilot were trying to flight plan a departure from an airport during an air show. He indicated that in such circumstances airports were usually closed by NOTAM. Flight plans might also be refused because of snow accumulation in

[68] Lorsqu'il a confirmé que le système du AFTN était le moyen normal et habituel de transmettre les données des plans de vol à Toronto et à partir de Toronto, M. Brand a précisé que, bien que cette pratique puisse varier dans les autres CCR, selon toute probabilité, entre 80 % et 90 % des plans de vol soumis à l'échelle du Canada étaient vraisemblablement transmis à un CCR par le AFTN. Le système du AFTN de NAV CANADA est branché au AFTN international de l'OACI. La plupart des compagnies aériennes commerciales y ont accès.

[69] M. Brand a décrit le système d'identification et de priorisation utilisé pour les plans de vol reçus. Le système du AFTN attribue des codes de priorité pour le traitement des plans de vol à chaque message. Le code FF correspond à une priorité normale, la troisième dans l'ordre des priorités, DD correspond à « impérieux » et SS à « urgent ». Les messages de MEDEVAC sont impérieux (priorité DD). Les vols militaires sont faciles à identifier étant donné qu'ils portent le code M, alors que la lettre S permet d'identifier les compagnies aériennes régulières. Si un vol s'inscrit dans la catégorie de l'aviation générale, il sera identifié par la lettre G. Comme mentionné précédemment, les grands transporteurs ont leurs propres désignations, comme ACA pour Air Canada. La Garde côtière canadienne est identifiée par les lettres CGT. Les vols de recherche et sauvetage sont souvent désignés par des remarques sur les plans de vol ou, dans le cas des vols de sauvetage, par les trois lettres RCU. On a demandé à M. Brand dans quelles circonstances un SECA pourrait ne pas traiter les données des plans de vol ou faire en sorte qu'un plan de vol n'est pas traité. Il a expliqué qu'un SECA ne traiterait pas un plan de vol s'il recevait comme directive dans le cadre d'une régulation du débit, par un gestionnaire de quart ou par un NOTAM, de ne pas traiter les données pour une raison quelconque. M. Brand a donné comme exemple le 11 septembre 2001 et a indiqué que, pendant la période ayant suivi ces événements, le service n'a pas été fourni pour plusieurs vols en raison des NOTAM ayant été distribués. Ces NOTAM prévoyaient la fermeture de l'espace aérien. Par conséquent, les SECA devaient aviser les pilotes qui tentaient de soumettre un plan de vol que celui-ci ne pourrait pas être accepté. Il a également cité comme exemple le refus de traiter un plan de vol soumis par un pilote qui souhaiterait s'envoler d'un aéroport pendant un spectacle aérien. Il a indiqué que dans de telles circonstances les aéroports

circumstances where the runways of an airport had been closed to allow clearing.

étaient habituellement fermés en vertu d'un NOTAM. Les plans de vol peuvent également être refusés en raison d'une accumulation de neige lorsque les pistes d'un aéroport doivent être fermées pour être nettoyées.

[70] Mr. Brand was asked how the refusal or alteration of flight plan data would be handled in the system and communicated to those affected. He indicated that if the aircraft was departing from a location where there was a tower, it was easy for the tower controller to convey the information to the aircraft prior to departure that the flight plan could not be processed as filed. He suggested, however, if there were no tower, the communication of information would become more difficult. He suggested that where a limitation on a flight planning had been imposed by notice through the NOTAM system it was the responsibility of each pilot because of the Canadian Aeronautical Regulations (CARs) and similar regulations in the United States to obtain a full pre-flight briefing which would include a consideration of all relevant NOTAMs and hence to inform themselves in respect of any flight plan limitations.

[70] On a demandé à M. Brand comment le système composait avec les refus ou modifications des plans de vol et les communiquait aux personnes concernées. Il a indiqué que si le départ d'un aéronef se faisait à partir d'un emplacement avec tour, il était facile pour le contrôleur de la tour d'aviser le pilote avant le décollage que le plan de vol ne pourrait pas se dérouler selon le plan déposé. Cependant, s'il n'y a pas de tour, la communication des renseignements devient plus difficile. Il a expliqué qu'en vertu du Règlement de l'aviation canadien (RAC) et des règlements semblables aux États-Unis, il incombait à chaque pilote d'obtenir un exposé au pilote complet, ce qui comprend les NOTAM pertinents, afin d'être informé de toute restriction imposée aux plans de vol par avis du système NOTAM.

3–Other ATOS Functions

3 – Autres fonctions des SECA

[71] Mr. Brand also spoke concerning the VFR and the IFR monitoring and alerting carried out by ATOS. The alerting service includes a monitoring of safe departure based on the aircraft making contact with the area control centre within one hour after the proposed time of departure. If such contact does not occur, the ATOS enter search status in respect of the aircraft which has failed to report. He indicated that the ATOS at the Toronto ACC had responsibility for VFR monitoring and alerting in respect of facilities within the Toronto-Lester B. Pearson International Airport control zone and the Trenton military tower control zone. He suggested that Winnipeg was the only other area control facility at which the ATOS would have had the VFR alerting responsibility. Other than those situations, Mr. Brand knew of no other ATOS direct involvement in the provision of VFR alerting service. He acknowledged that the alerting facility in respect of the Trenton Airport, which is a military facility, would be required to be continued in the event of a strike by virtue of the provisions of the CANSCA and the accompanying ESA.

[71] M. Brand a également traité des fonctions de surveillance et d'alerte VFR et IFR assumées par les SECA. Le service d'alerte doit surveiller les décollages pour s'assurer de la sécurité de l'aéronef. L'aéronef doit entrer en communication avec le centre de contrôle régional dans une période d'une heure suivant l'heure de décollage prévue. Si cette communication ne se fait pas, le SECA lance une recherche. Il a précisé que les SECA du CCR de Toronto assurent le service de surveillance et d'alerte VFR pour les installations se trouvant dans la zone de contrôle de l'aéroport international Lester B. Pearson-Toronto et la zone de contrôle de la tour militaire de Trenton. Winnipeg est la seule autre installation de contrôle régional où les SECA sont responsables de l'alerte VFR. À la connaissance de M. Brand, dans aucune autre situation les SECA ne participaient directement à la prestation du service d'alerte VFR. Il a reconnu qu'en vertu de la LCSNAC et de l'ASU connexe, il faudrait maintenir les services d'alerte pour l'aéroport de Trenton, qui est une installation militaire, en cas de grève.

[72] In respect of the IFR alerting services, Mr. Brand indicated that the ATOS are required to provide alerting services for all aircraft departing airports at which there was not a tower or a flight service station in operation

[72] En ce qui concerne les services d'alerte IFR, M. Brand a indiqué que les SECA doivent fournir des services d'alerte pour tous les aéroports d'où décollent des aéronefs n'étant pas munis d'une tour ou d'une

at the relevant time. If there is a tower, the controller may alert or if there is an FSS they may be responsible but otherwise the function is that of the ATOS. The ATOS also monitor landing of aircraft on IFR flight plans and advise the IFR controller of the arrival time of the aircraft. In some instances, if the aircraft has cancelled the IFR control service, an alerting service may be provided by the ATOS, who, one hour after the estimated time of arrival for the aircraft, will initiate a full search.

[73] Mr. Brand also confirmed that at the Toronto ACC, the ATOS positions were responsible for updating the digital D-ATIS recording and that particularly during a period of major weather variability such as a major snow storm, one of the ATOS positions might be occupied full time in attending to the updating.

[74] Mr. Brand was asked whether the NFDPS had ever gone down in his experience and what happened in such a circumstance. Where this occurred, the en route sectors could not have the data automatically disseminated to them by NFDPS and flight control strips printed automatically and the en route sectors would have to be reached by land line and required to write their own strips. He indicated that controllers, who are responsible for maintaining the safe movement of the flight in the air in such circumstances, would be required to appropriately continue the data flow by writing out strips and communicating through direct lines. This can be done using an internal NAV CANADA phone system to pass the data along to the adjacent and other en route facilities. Mr. Brand indicated that occasions do arise when single flight plans have not been forwarded and have gone astray because of a failure to transmit the flight plan or a computer or other transmission problem. He suggested that the controllers are generally able to accommodate these problems by writing their own strips and communicating through phone lines.

[75] Mr. Brand indicated that in addition to strips that are entirely handwritten, it is common that strips may be amended by the controller by hand writing if for any reason an aircraft is deviating from its flight-planned route. This happens in some circumstances due to atmospheric conditions. Around Toronto, it occurs frequently in situations where an aircraft which has filed to fly along the preferential route structure is allowed by the controller to shorten its route. In such cases, the flight strip is manually revised by the controller, and the

station d'information de vol fonctionnelle au moment pertinent. S'il y a une tour, le contrôleur peut lancer une alerte, ou encore un SIV peut le faire, mais autrement cette fonction relève des SECA. Les SECA surveillent également l'atterrissage des aéronefs sur les plans de vol IFR et avisent le contrôleur IFR de l'heure d'arrivée des aéronefs. Dans certains cas, si l'aéronef a annulé le service de contrôle IFR, le SECA peut assurer un service d'alerte et, une heure après l'heure d'arrivée prévue, il peut lancer une recherche complète.

[73] M. Brand a également confirmé qu'au CCR de Toronto, les SECA devaient mettre à jour l'enregistrement numérique du D-ATIS et que, tout particulièrement pendant les périodes de grandes fluctuations météorologiques, comme les tempêtes de neige importantes, les SECA pouvaient consacrer tout leur temps à la mise à jour.

[74] On a demandé à M. Brand s'il se rappelait si le NFDPS était déjà tombé en panne et ce qui s'était passé. En cas de panne, les secteurs en route ne pourraient pas obtenir automatiquement les données leur étant normalement fournies par le NFDPS ni les fiches de contrôle imprimées automatiquement. Il faudrait communiquer avec les secteurs en route par lignes terrestres pour leur permettre de rédiger leurs propres fiches. Il a indiqué que les contrôleurs, qui étaient responsables du déroulement des vols en toute sécurité dans de telles circonstances, devraient maintenir le flux des données en rédigeant des fiches et en les communiquant directement par lignes terrestres. Ils pourraient utiliser le réseau téléphonique interne de NAV CANADA pour transmettre les données aux installations voisines concernées. Selon M. Brand, de telles situations se produisent effectivement lorsqu'un plan de vol n'est pas transmis et qu'on l'égare en raison d'un problème de transmission, qu'il soit d'origine informatique ou autre. À son avis, les contrôleurs sont généralement en mesure de composer avec ces problèmes en rédigeant leurs propres fiches et en communiquant l'information par téléphone.

[75] Outre les fiches entièrement manuscrites, M. Brand a précisé qu'il était fréquent que les contrôleurs modifient les fiches à la main si, pour une raison quelconque, un aéronef déviait de la trajectoire prévue. Ceci peut survenir notamment à cause des conditions atmosphériques. Dans la région de Toronto, ces situations se produisent fréquemment lorsqu'un contrôleur permet à un aéronef ayant soumis un plan correspondant à la trajectoire préférentielle de raccourcir sa route. Dans ces cas, le contrôleur modifie

controller may, as necessary, pass the information that a change has been effected on to the adjacent sectors by direct line. Mr. Brand indicated that in the Toronto ACC, while a normal day would see between 20 and 40 handwritten strips, maybe a little bit more, during times of communications failures, NDPS failures, or bad weather, he has seen over 200 written strips.

[76] Asked to comment on the concerns expressed about the safety issues that might arise from controllers manually writing strips, Mr. Brand responded that in Toronto, the control positions can include three functions: a radar position, a data position and occasionally, a controller position. If traffic is not heavy, only the radar position may be staffed, but in heavier traffic the data position and the controller position might also be staffed as well. The manner and level of staffing respond to the work load, traffic load and the pattern of the work. Dependent upon the controller's ability to manage the data board and traffic, the supervisor would ordinarily provide additional staff to allow the increased traffic to be accommodated. If traffic increased to a certain level, additional data or radar sectors might be opened. Mr. Brand suggested that where there was a controller at the data position, that controller could undertake certain ATOS functions, copy strips, communicate with adjacent sectors and facilities and undertake such coordinative work as would be required. Mr. Brand indicated that supervisors may also be proactive and if it was anticipated that a high level of coordination was required, additional people could be brought in at the controller function to meet the anticipated need.

[77] Mr. Brand also provided additional information concerning the nature and function of the air traffic control strips. He indicated that the strip is supposed to give a legal record of all of the instructions given to the aircraft. He indicated that controller strips are in standard formats so that any change relating to a specific item goes into a particular or a specific place. The kinds of things that are usually written on the printed strips include: aircraft identification, departure routing, altitude, en route airways and control points, speed changes or restrictions and altitudes. He indicated that, in addition to allowing the controller to maintain control of the traffic being managed, in situations of dense traffic one function of the strips was to provide a back-up in the event of a radar failure. Should the radar

manuellement la fiche du vol et informe, au besoin, les secteurs voisins concernés par téléphone. M. Brand a affirmé que pendant une journée normale au CCR de Toronto, entre 20 et 40 fiches, ou un peu plus, pouvaient être rédigées à la main, alors que lorsqu'il y avait un problème de communication, à cause d'une panne du NDPS ou d'intempéries, le nombre de fiches manuscrites pouvait grimper à plus de 200.

[76] Lorsqu'on lui a demandé son avis au sujet des préoccupations soulevées au plan de la sécurité relativement aux fiches rédigées par les contrôleurs, M. Brand a répondu qu'à Toronto, les postes de contrôle pouvaient comporter trois fonctions : un poste radar, un poste des données de vol et, occasionnellement, un poste de contrôleur. Lorsque la circulation n'est pas lourde, seul le poste radar peut être doté, mais en période de forte circulation le poste des données de vol et le poste de contrôleur peuvent également être dotés. Le mode et le niveau de dotation varient selon la charge de travail, le volume de la circulation et le régime de travail. Tout dépendant de la capacité du contrôleur de gérer le tableau des données de vol et la circulation, le superviseur ajoutera du personnel pour composer avec le débit de circulation. Si la circulation s'intensifie à un certain niveau, des secteurs des données de vol et radar supplémentaires peuvent être ouverts. M. Brand a expliqué que, lorsqu'il y avait un contrôleur au poste des données de vol, celui-ci pouvait assumer les fonctions d'un SECA, copier les fiches, communiquer avec les secteurs et installations voisins et assurer la coordination nécessaire. Selon M. Brand, les superviseurs peuvent également agir de manière proactive et, s'ils prévoient qu'un niveau élevé de coordination sera nécessaire, ils peuvent placer plus d'employés dans la fonction de contrôleur pour composer avec les besoins éventuels.

[77] M. Brand a également fourni des renseignements supplémentaires concernant la nature et la fonction des fiches de contrôle. Il a indiqué que la fiche agit comme preuve juridique de toutes les instructions données à l'aéronef. Les fiches des contrôleurs sont produites selon une présentation normalisée de sorte qu'un changement apporté à un élément particulier est inscrit à l'endroit correspondant. On retrouve habituellement sur les fiches imprimées l'identificateur de l'aéronef, l'itinéraire de départ, l'altitude, les voies aériennes et les points de contrôle en route et les changements ou restrictions au titre de la vitesse. En plus de permettre au contrôleur de maintenir le contrôle de la circulation qu'il gère lorsque la circulation est dense, les fiches servent également de copies de secours en cas de panne

fail, the printed strips as updated by writing would provide a record of the sector's operation as of the time at which the radar became unserviceable, and the aircraft procedurally separated.

[78] Mr. Brand also described in greater detail the procedures and ATOS functions in respect of the ATIS system. He indicated that the ATIS broadcasts messages providing weather and relevant NOTAM data to aircraft which are updated on an hourly basis. In order to ensure that there is no mistake about the currency of the ATIS data, every ATIS message that is composed has an identifying assigned letter in the phonetic alphabet running from A to Z. The identifier is indicated at the beginning and end of each message. Sometimes, due to the failure of an electronic system or a transmitter or other maintenance problem, ATIS service is interrupted. Mr. Brand indicated that in such circumstances, the ATIS data would be relayed verbally by the controller to the pilot. He indicated that the standard operating practice was that when an aircraft established contact with a controller, the pilot advises the controller as to the identifier of the last ATIS message he has received. The controller receives notification of the ATIS updates from the ATOS. On a routine basis, the controller will then advise the pilot of any updates to the ATIS data even when the ATIS is operating and serviceable. If the information has been updated and the pilot has not been advised, he must re-tune the D-ATIS data to consider it. When the D-ATIS is not serviceable, the controller is aware of this and as a matter of routine will provide the required D-ATIS information to the pilot upon contact.

[79] Mr. Brand described the centre-stored flight plan operation. Aircraft that operate regularly, he noted, repeating at least once a week at the same time each day using the same type of aircraft, are amenable to having their flight plans centre stored. He confirmed the centre-stored flight plan capacity of the Toronto system is 2,500. He indicated that the airlines abandoned the centre-stored approach to give them more flexibility in terms of routes and to allow them to respond to developing factors such as the weather, the availability of aircraft, loads and the like. He indicated that in his view, if the ATOS were not working, it would nevertheless be feasible to allow the preparation of printed strips for controllers by the centre-stored flight plan. He was also of the view that using NFDPS, the bulk of such strips could be communicated to the appropriate sectors. His evidence suggested that in the

radar. Si le radar tombe en panne, les fiches imprimées et mises à jour à la main servent de registre des activités du secteur du moment où le radar est devenu hors service et démontrent que l'espacement entre les aéronefs a été fait selon la procédure.

[78] M. Brand a aussi décrit en détails les procédures rattachées au ATIS et les fonctions connexes des SECA. Le ATIS diffuse des messages fournissant aux aéronefs des données météorologiques et des données pertinentes des NOTAM qui sont mises à jour toutes les heures. Pour s'assurer de l'exactitude des données fournies par le ATIS, tous les messages produits par ce système comportent une lettre du code d'épellation (de A à Z) permettant de l'identifier. Cet identificateur est inscrit au début et à la fin du message. Il arrive que le service du ATIS soit interrompu en raison d'une défaillance du système électronique ou d'un transmetteur ou d'un autre problème de maintenance. M. Brand a expliqué que, dans ces circonstances, le contrôleur transmet verbalement les données du ATIS au pilote. Selon les instructions permanentes, lorsqu'un aéronef entre en communication avec un contrôleur, le pilote doit donner au contrôleur l'identificateur indiqué sur le dernier message ATIS qu'il a reçu. Les SECA avisent les contrôleurs des mises à jour du ATIS. Normalement, le contrôleur avisera à son tour le pilote des mises à jour des données du ATIS lorsque le système est en état de service. Si les renseignements ont été mis à jour et que le pilote n'a pas été avisé, il doit se raccorder au ATIS pour prendre connaissance des nouvelles données. Lorsque le ATIS est hors service, le contrôleur le sait et, de manière générale, il fournira les données du ATIS au pilote lorsque celui-ci communiquera avec lui.

[79] M. Brand a décrit le fonctionnement des plans de vol homologués. Les entreprises qui effectuent régulièrement un même trajet, au moins une fois par semaine, à la même heure chaque jour et à l'aide du même type d'aéronef, sont susceptibles de faire homologuer leurs plans de vol. Il a confirmé que le système d'homologation de Toronto a une capacité de 2 500 plans de vol. Il a expliqué que les compagnies aériennes avaient abandonné le système d'homologation pour bénéficier d'une plus grande souplesse au plan des trajectoires et pour être mieux en mesure de les modifier en fonction des facteurs tels que la météo, la disponibilité des aéronefs et la charge. À son avis, si les SECA n'effectuaient pas leur travail, il serait possible de permettre la préparation de fiches imprimées pour les contrôleurs à l'aide des plans de vol homologués. Selon lui, le NFDPS permet de communiquer la

case of a strike, additional flights could be entered into the centre-stored flight plan bank with the entry requiring not a great deal more time than is presently required for an ATOS worker to take down flight planning data over the phone and enter it into the current NFDPS.

[80] Mr. Brand testified concerning the contingency plan which had been considered by NAV CANADA in 1997 to continue services should the ATOS workers strike. He indicated that under the plan then being considered users were to be required to utilize the centre-stored flight plan system or to risk extensive delays due to non delivery of flight data. His testimony also suggested that with the inputting of centre-stored flight program data by other technical employees and the use of managers and excluded personnel to perform specified ATOS functions, with the performance of CANSCA required functions by ATOS workers from the bargaining unit and the diversion of the IFR flight planning and alerting responsibilities to the FSS, a wide withdrawal of service by ATOS might be possible. With respect to the VFR alerting service, however, Mr. Brand indicated that it would be safer in his view for CAOSS to continue to provide the alerting service if movements actually took place in respect of the Winnipeg, Trenton or Toronto airspace that required such a service.

[81] On cross-examination, Mr. Brand was questioned concerning the degree to which the processing and direction of the flight plan by the ATOS required sophisticated judgement and experience and described the role of the ATOS in greater detail. The messages in the AFTN queue may be flight plans, changes to flight plans filed earlier, changes to flight plans previously stored in the centre-stored flight plan system, or messages related to flight plans. The ATOS, in order, review the messages or flight plans, verify the flight plan data, consider whether there are considerations such as restrictions in flow, preferred routing, weather avoidance, NOTAMs, priorities or other factors that might affect the flight plan and adjusts the plan in order to accommodate any applicable consideration or restriction. If changes are made, the ATOS will alert the controller and the controller in turn will notify the pilot at the time the clearance is issued. It is the ATOS' responsibility to make sure that the flight plan and data are routed to the appropriate controller, whether an air traffic controller or a radar controller.

majorité de ces fiches aux secteurs appropriés. En cas de grève, d'autres vols pourraient être consignés dans le répertoire des plans de vol homologués, et il ne faudrait pas beaucoup plus de temps pour consigner ces plans qu'il ne le faut aux SECA pour prendre en note les données des plans de vol au téléphone et les enregistrer dans le NFDPS.

[80] M. Brand a témoigné au sujet du plan d'urgence ayant été étudié par NAV CANADA en 1997 qui visait à maintenir les services en cas de grève des SECA. Il a indiqué qu'en vertu du plan étudié alors, les utilisateurs devaient recourir au système de plans de vol homologués ou s'exposer à d'importants retards en raison de la non livraison des données de vol. Il a également expliqué qu'une interruption de grande envergure des services fournis par les SECA serait possible si la saisie des données du programme des plans de vol homologués était faite par d'autres techniciens, si les fonctions des SECA étaient exécutées par les gestionnaires et le personnel exclu, si les SECA de l'unité de négociation continuaient de fournir les services prévus sous la LCSNAC et si les responsabilités de planification des vols et d'alerte IFR étaient transférées aux SIV. Cependant, en ce qui concerne le service d'alerte VFR, il serait plus sûr, de l'avis de M. Brand, que l'ACSSO continue de fournir ce service en cas de perturbations pouvant toucher l'espace aérien de Winnipeg, Trenton ou Toronto.

[81] En contre-interrogatoire, on a demandé à M. Brand si le traitement et la transmission des plans de vol par les SECA faisaient appel à un niveau savant de jugement et à une vaste expérience. M. Brand a décrit le rôle des SECA en détails. Les messages dans la file d'attente du AFTN peuvent être des plans de vol, des changements à des plans de vol déposés antérieurement, des changements à des plans de vol enregistrés précédemment dans le système de plans de vol homologués ou des messages concernant des plans de vol. Les SECA prennent connaissance des messages ou plans de vol, en ordre, vérifient les données des plans de vol, déterminent si des considérations s'appliquent telles que les restrictions du débit, les trajectoires préférées, l'évitement de perturbations atmosphériques, les NOTAM, les priorités ou autres facteurs pouvant avoir une incidence sur les plans de vol, et rajustent les plans en conséquence. Si des changements sont apportés, le SECA alerte le contrôleur et celui-ci avise le pilote lorsque l'autorisation est donnée. Il incombe aux SECA d'acheminer les plans de vol et les données au contrôleur pertinent, qu'il s'agisse d'un contrôleur aérien ou d'un contrôleur radar.

[82] The ATOS exercise judgement as to whether the flight plan filed meets applicable standards. The ATOS may make necessary corrections, but if this is done it is indicated automatically by the FDPN or the ATOS includes a remark to alert the controller that a change has been made. Mr. Brand indicated that the alert to the controller is necessary because the controllers expect the traffic to arrive in their sector in accordance with the flight plan, at a certain altitude, at a certain location and along a certain route.

[83] Flight plan messages received over the AFTN are processed by the next available ATOS and in an ordinary situation are processed at the time when they are received. If messages require that a flight plan be revised, the procedure in Toronto is to indicate this by putting in the remarks portion of the flight plan a notation RV-01, RV-02, to indicate that the plan has been revised and to avoid a situation in which a revised flight plan might not be substituted for an earlier one. Mr. Brand indicated that if the revision did not arrive prior to the printing of the strips, it would be incumbent on the ATOS to decide what level of warning of the change would need to be communicated to the controller so that he would be alert and so that his expectations would not be based upon the data which had been changed or altered.

[84] Mr. Brand spoke concerning flight plans originating elsewhere. With respect to flights originating in other area control centres or in the USA, the data is usually handled in much the same manner as a plan originating in Toronto. It is communicated over the AFTN, received on FDPN which then transfers the data to the incoming queue of messages. In those circumstances, the ATOS' responsibility is to validate the flight plan according to the applicable standards in much the same way as would be done in respect of an original flight plan file, and to generate and direct appropriate messages to print flight control strips through the NFDPS.

[85] Mr. Brand also indicated that it was possible with respect to certain data from the USA or data to be directed there, that the systems might not mutually recognize one another's codes and it would be necessary for the ATOS to adjust at least some of the suffixes or fields to ensure that the plans submitted would be transmittable to the other system.

[82] Les SECA exercent leur jugement pour déterminer si les plans de vol déposés sont conformes aux normes applicables. Ils peuvent apporter les corrections nécessaires, mais, le cas échéant, le FDPN l'indique automatiquement ou les SECA incluent une remarque pour alerter les contrôleurs des changements apportés. M. Brand a expliqué qu'il était nécessaire d'alerter les contrôleurs parce que ceux-ci s'attendent à ce que les aéronefs arrivent dans leur secteur selon le plan de vol, à une certaine altitude, à un certain endroit et le long d'une certaine route.

[83] Les messages reçus par le AFTN sont traités par le premier SECA à être libre ce qui, en temps normal, se produit dès leur réception. Si les messages exigent la révision d'un plan de vol, la procédure à Toronto est d'inscrire dans la partie réservée aux commentaires du plan de vol RV-01, RV-02, pour indiquer que le plan a été révisé et pour s'assurer que le plan révisé antérieur est remplacé par le plan nouvellement révisé. M. Brand a précisé que, si la révision n'est pas faite avant l'impression des fiches, il incombe aux SECA de décider du niveau d'avertissement du changement nécessaire pour que le contrôleur puisse être alerté afin d'éviter qu'il ne se fie pas à des données ayant été changées.

[84] M. Brand a parlé des plans de vol en provenance d'ailleurs. En ce qui concerne les vols en provenance d'autres centres de contrôle régionaux ou des États-Unis, les données sont habituellement traitées de la même manière que pour les plans de vol en provenance de Toronto. Elles sont communiquées par le AFTN, reçues par le FDPN qui les transfère ensuite à la file d'attente des messages reçus. Dans ces circonstances, il incombe aux SECA de valider les plans de vol par rapport aux normes applicables, essentiellement de la même manière que s'il s'agissait d'un plan de vol nouvellement soumis, et de produire et de diriger les messages appropriés pour que les fiches de contrôle soient imprimées par le NFDPS.

[85] M. Brand a également indiqué que, lorsque des données proviennent des États-Unis ou sont envoyées aux États-Unis, il est possible qu'un système ne reconnaisse pas les codes d'un autre système. Les SECA doivent alors modifier certains suffixes ou champs pour permettre la transmission des plans à l'autre système.

[86] Mr. Brand was asked to consider the effect of the structure and sectorization of the Toronto airspace on the complexity of the effort required to direct flight plans. He acknowledged that it was a fair assessment that most flights into and out of Toronto will go through or transit four to five sectors at least. Questioned in respect of the normal situation where approximately 2,000 or more aircraft are flight planned daily through the Toronto area, he acknowledged that in a normal day this could involve the printing of close to 10,000 control strips. Questioned about how many of these strips would be manually scripted, Mr. Brand indicated that in the range of 20 to 40 flights would be based upon handwritten strips. Given the number of sectors transited by each flight, the number of strips handwritten in an ordinary day would apparently range between 80 to 200, out of the 8,000 to 10,000 strips utilized by the controllers.

[87] Mr. Brand was asked about the Severe Weather Avoidance Program (SWAP) pursuant to which aircraft from United States sectors adjoining Toronto may be diverted to avoid severe weather. Mr. Brand confirmed that when the SWAP is initiated, it uses predetermined alternative routes, and that as these transit through Toronto airspace, the flight plan data from the avoided sector is transferred through the ATOS in the same manner that would be done with an ordinary flight plan. He acknowledged that this would involve communication to relevant controllers in the Toronto ACC and communication to and from adjacent sectors, including the verification of the accuracy and completeness of the flight panning data filed.

[88] Overall, when questioned, Mr. Brand acknowledged that few of the managers available had much experience in respect of the current ATOS functions.

4–Contingency Planning

[89] Mr. Larry Boulet, currently Director of Standards, Procedures and Organizations, formerly, until October 2000, Manager, Monitoring and Evolution at NAV CANADA, gave evidence concerning the contingency planning to replace possibly striking air traffic controllers and operational support specialists as the ATOS were generally then referred to, in the 1997–1998 period. He considered a draft Contingency Plan dated December 17, 1997. Throughout his testimony he referred to the broader operational support

[86] On a demandé à M. Brand de traiter de l'incidence de la structure et de la sectorisation de l'espace aérien de Toronto sur la complexité de l'effort requis pour diriger les plans de vol. Il a reconnu que la plupart des vols atterrissant à Toronto ou décollant de Toronto transiteront par au moins quatre ou cinq secteurs. En ce qui concerne la situation normale où environ 2 000 vols sont planifiés par l'intermédiaire du secteur de Toronto, il a reconnu que, pendant une journée normale, cela pourrait représenter l'impression de près de 10 000 fiches de contrôle. Quant au nombre de ces fiches qui sont rédigées manuellement, M. Brand a indiqué qu'entre 20 à 40 vols se dérouleraient à l'aide de fiches manuscrites. Compte tenu du nombre de secteurs à travers lesquels chaque vol transite, le nombre de fiches écrites à la main dans une journée normale se situerait apparemment entre 80 et 200, sur les 8 000 à 10 000 fiches utilisées par les contrôleurs.

[87] On a demandé à M. Brand de parler du « Severe Weather Avoidance Program » (SWAP) qui permet de dérouter les aéronefs en provenance des secteurs des États-Unis voisins de Toronto pour qu'ils évitent des intempéries. M. Brand a confirmé que, lorsque le SWAP est lancé, il utilise des trajectoires de rechange déterminées au préalable et que, comme elles transitent par l'espace aérien de Toronto, les données des plans de vol du secteur évité sont transmises par les SECA de la même manière qu'elles le seraient pour un plan de vol normal. Il a reconnu que les SECA devraient alors communiquer avec les contrôleurs pertinents du CCR de Toronto et avec les secteurs voisins afin, notamment, de vérifier que les données du plan de vol soumis sont exactes et complètes.

[88] Dans l'ensemble, M. Brand a reconnu que peu de gestionnaires en poste avaient une vaste expérience des fonctions actuelles des SECA.

4 – Plan d'urgence

[89] M. Larry Boulet, qui occupe actuellement le poste de directeur, Normes, procédures et organisations, et qui occupait jusqu'à octobre 2000 le poste de gestionnaire, Surveillance et évolution à NAV CANADA, a témoigné au sujet du plan d'urgence prévoyant le remplacement en cas de grève éventuelle des contrôleurs aériens et des spécialistes du soutien opérationnel, comme les SECA étaient généralement appelés à cette époque (1997-1998). Il a traité du plan d'urgence provisoire daté du 17 décembre 1997. Tout

specialist designation rather than to the more specific designations more recently utilized.

[90] Before considering the details of the Boulet evidence, however, the context and content of the contingency planning undertaken may usefully be examined. CIRB document no. 34 (no. 174073) submitted by CAOSS in the course of the present proceedings includes the Draft Operational Support Specialist Contingency Plan of December 17, 1997. It indicated that it was produced by Mr. Bill Chubaty, Mr. Brian Kimball, Mr. John Hammond and Mr. Ron Wilcox. Mr. Chubaty was the Manager of ATC Operational Requirements at the Edmonton ACC and the other three NAV CANADA employees cited occupied similar positions in Moncton, Toronto and Vancouver. A variety of memoranda also included in CIRB document no. 34 indicate that the plan was developed in late 1997 and that at least one aspect of it, the training of managers to perform ATOS functions was put into effect. The other key components of the December 17, 1997, plan included:

• The aim of continuing 100% of operational performance, all activities performed, all data processed.

• It was assumed that the AFTN would function although concerns were expressed that there had been failures in previous periods of high demand.

• It was assumed that certain formatting difficulties could be resolved.

• It was assumed that the centre-stored flight plan program would be in place, with plans pre-filed prior to a stoppage of work.

• It was assumed that the managers would be trained and available to replace the ATOS.

• It was assumed that the maintenance of certain NFDPS databases, particularly the master flight plan file, route file, and fix files would be undertaken by the DSC category instead of by the ATOS.

au long de son témoignage, il a utilisé la désignation plus générale de spécialistes du soutien opérationnel au lieu des désignations plus spécifiques en usage plus récemment.

[90] Cependant, avant de passer en revue les détails du témoignage de M. Boulet, il convient d'examiner le contexte et le contenu du plan d'urgence. Le document du CCRI n° 34 (n° 174073) soumis par l'ACSSO dans le cadre des procédures en cours comprend le plan d'urgence provisoire des spécialistes du soutien opérationnel, du 17 décembre 1997. Il a indiqué que le document avait été produit par MM. Bill Chubaty, Brian Kimball, John Hammond et Ron Wilcox. M. Chubaty était gestionnaire, Exigences opérationnelles, Contrôle de la circulation aérienne, au CCR d'Edmonton et les trois autres employés de NAV CANADA occupaient des postes semblables à Moncton, Toronto et Vancouver. Diverses notes de service incluses dans le document du CCRI n° 34 indiquent que le plan a été élaboré à la fin de 1997 et qu'au moins un aspect de ce plan, la formation des gestionnaires pour assumer les tâches des SECA, a été mis en oeuvre. Voici d'autres éléments importants de ce plan du 17 décembre 1997 :

• Objectif de maintenir entièrement le rendement opérationnel, toutes les activités exécutées et toutes les données traitées.

• Il était tenu pour acquis que le AFTN fonctionnerait, même si des préoccupations avaient été soulevées quant aux défaillances lors de périodes antérieures de demande intense.

• Il était tenu pour acquis que certaines difficultés de formatage pourraient être surmontées.

• Il était tenu pour acquis que le programme des plans de vol homologués serait en place et que des plans seraient soumis au préalable avant l'interruption de service.

• Il était tenu pour acquis que les gestionnaires recevraient la formation pour remplacer les SECA et qu'ils seraient disponibles pour le faire.

• Il était tenu pour acquis que le maintien de certaines bases de données du NFDPS, tout particulièrement pour le plan de vol principal soumis, la trajectoire proposée et les corrections soumises, serait assuré par la catégorie des coordonnateurs de systèmes de données (CSD) au lieu des SECA.

• It was assumed that CAOSS bargaining unit employees would perform all of the functions identified in the CANSCA ESA, including the handling and processing of all NOTAMs.

• It was assumed that all VFR flight planning and alerting responsibilities would be performed by FSS employees.

• It was assumed that all automated systems would be used, but that independent printer systems, not NFDPS dependent, would be available in each ACC.

• It was assumed that in specified ACCs the Traffic Management Unit would be briefed in respect of the situation and be prepared to restrict or meter traffic to respond to data flow problems.

• It was assumed that errors and rejections not processed by managerial personnel would be delivered to initial IFR controllers to be manually processed, and that the number of manual hand offs to adjacent units would be compensated for by adequate staffing.

[91] The risks specifically identified by the Contingency Plan included, AFTN failure or overloading, missing flights and errors in the centre-stored flight plan data, errors by the managers because of unfamiliarity with the areas or procedures, problems in configuring the RDPS, errors in information, increase in controller workload due to manual handling, increase in FSS workload and possible labour problems.

[92] The employers' reply of March 28, 2003, suggested that the contingency plan had been abandoned as unsafe and unachievable. Mr. Boulet's testimony, therefore, addressed the reasons for its abandonment. Mr. Boulet indicated that he had put together the team to address the perceived need to develop a plan to provide a degraded level of OSS services in the event of a withdrawal of services. It was planned to use managers, including tower managers and flight service managers, to provide the relevant services. A training plan to enable the managers to work at a reduced level was developed. A first round of training intended to enable them to replace the OSS (in the earlier sense including ATOS in the ACCs and OSS

• Il était tenu pour acquis que les membres de l'unité de négociation de l'ACSSO assumeraient toutes les fonctions prévues dans l'ASU en vertu de la LCSNAC, ce qui comprend la manipulation et le traitement de tous les NOTAM.

• Il était tenu pour acquis que les SIV seraient entièrement responsables de la planification des vols et de l'alerte VFR.

• Il était tenu pour acquis que tous les systèmes automatisés seraient utilisés, mais que des systèmes d'impression indépendants, non reliés au NFDPS, seraient mis à la disposition de chaque CCR.

• Il était tenu pour acquis que, dans certains CCR particuliers, l'unité de gestion de la circulation serait informée de la situation et serait préparée à la restriction et la régulation du débit afin de composer avec les problèmes d'acheminement des données.

• Il était tenu pour acquis que les erreurs et les rejets non traités par le personnel de gestion seraient transmis aux contrôleurs IFR initiaux pour qu'ils en assurent le traitement à la main, et que les nombreux transferts des données aux unités voisines seraient compensés par une dotation adéquate.

[91] Le plan d'urgence énonçait expressément certains risques tels qu'une panne ou une surcharge du AFTN, les vols non homologués ou les erreurs dans le système de plans de vol homologués, les erreurs commises par les gestionnaires ne connaissant pas bien les secteurs ou les procédures, les problèmes de configuration du RDPS, les erreurs d'information, la charge accrue pour les contrôleurs en raison de la manipulation manuelle, la charge accrue des SIV et les problèmes de relations de travail potentiels.

[92] Dans sa réplique du 28 mars 2003, l'employeur soutenait que le plan d'urgence avait été abandonné parce qu'il n'assurait pas la sécurité et était irréaliste. Par conséquent, dans son témoignage, M. Boulet a traité des motifs de son abandon. Il a indiqué qu'il avait réuni une équipe afin de s'attaquer au besoin apparent d'élaborer un plan en vue de fournir un niveau dégradé des services des SSO en cas d'une interruption du service. On comptait mettre à contribution les gestionnaires, notamment les gestionnaires des tours et les gestionnaires des services en vol, afin de fournir les services nécessaires. Un plan de formation a été mis au point afin de permettre aux gestionnaires de fonctionner à un niveau réduit. Les gestionnaires ont participé à une

in the towers) was given to the managers, but it was then decided not to proceed with the initiative. There has been no subsequent contingency initiative.

[93] Mr. Boulet indicated that he had been concerned that the managers being trained were given very brief exposure to complicated equipment and procedures and no opportunity to follow up by putting the information gained into practice and practicing the skills. As a result of comments about the training and concerns raised by the trainee managers, that they were not comfortable with providing the required services, Mr. Boulet indicated, he had developed further concerns. He indicated that he was aware that it could take 10–12 months to qualify an OSS and the contingency training was ranging from 3–5 days. Asked about the number of other staff potentially available in the ACCs, Mr. Boulet indicated there were individuals available but that they were, like the managers, generally not ATOS or OSS trained.

[94] Mr. Boulet also spoke about route readback, and particularly concerning an excerpt from MANOPS which allows the clearance by read back utilizing the description "via flight planned route" or "via centre-stored flight-planned route" or "via requested routing." Read back would be one approach to ensuring that any errors in flight planning were identified. Mr. Boulet did indicate his understanding that the MANOPS, or operational procedures, would allow for a flight plan to be verified by read back in all cases, if that were required.

[95] On cross-examination, Mr. Boulet was asked to speak about the centre-stored flight plan system. He confirmed that it still exists but indicated Air Canada and some others had opted out of it. Mr. Boulet confirmed that although Air Canada and other companies had opted out of it, NAV CANADA had not discontinued the program.

[96] Mr. Boulet was asked concerning the progress of the contingency planning, in particular a memorandum of March 20, 1998, that indicated that it was targeted for completion by May 10, 1998. He denied, however, that this had in fact been accomplished. He indicated that the plan had eventually been stood down in the summer of 1998.

première ronde de formation visant à leur permettre de remplacer les SSO (selon l'ancienne appellation comprenant les SECA dans les CCR et les SSO dans les tours), mais il a alors été décidé de laisser tomber l'initiative. Il n'y a eu aucune autre initiative subséquente en vue d'établir un plan d'urgence.

[93] M. Boulet s'était préoccupé du fait que seule une petite portion de la formation donnée aux gestionnaires portait sur l'équipement et les procédures complexes, et que les gestionnaires n'avaient pas l'occasion de mettre en pratique l'information apprise et de tester leurs compétences. Les commentaires et préoccupations soulevés par les gestionnaires en formation qui n'estimaient pas être en mesure de fournir les services requis sont venus s'ajouter aux inquiétudes de M. Boulet. Il a expliqué qu'il savait qu'il fallait entre 10 et 12 mois pour acquérir les compétences de SSO et que la formation d'urgence variait entre 3 et 5 jours. Quand on lui a demandé quel était le nombre d'employés qui pourraient être disponibles au CCR, M. Boulet a indiqué qu'en général les personnes disponibles n'étaient pas, comme c'était le cas pour les gestionnaires, des SECA ou des SSO formés.

[94] M. Boulet a également traité de la relecture faite et a cité tout particulièrement un extrait du MANOPS qui permet d'émettre l'autorisation après la relecture en utilisant la description « via la route prévue au plan de vol » ou « via la route homologuée » ou « par la route demandée ». La relecture permet de déceler toute erreur dans le plan de vol. M. Boulet a indiqué que, selon ce qu'il avait compris, le MANOPS ou les procédures opérationnelles prévoyaient la vérification des plans de vol par relecture, s'il y avait lieu.

[95] En contre-interrogatoire, on a demandé à M. Boulet de traiter du système des plans de vol homologués. Il a confirmé qu'il existait toujours mais qu'Air Canada et d'autres compagnies avaient cessé de l'utiliser. Il a expliqué que, même si Air Canada et d'autres compagnies ne l'utilisaient plus, NAV CANADA n'y avait pas renoncé.

[96] On a questionné M. Boulet au sujet de la progression de la planification d'urgence, tout particulièrement en ce qui concerne la note de service du 20 mars 1998 indiquant le 10 mai 1998 comme date d'achèvement. Il a confirmé qu'on n'avait pas donné suite au plan et qu'il avait été suspendu au cours de l'été 1998.

[97] On cross-examination, he agreed that the standing down of the plan's development in the summer of 1998 was primarily because the labour relations climate had improved and not for technical reasons. He also acknowledged that the objective of the contingency plan had been to allow the processing of all normal flight plan data. He indicated that the necessity for reduction of the volume of data to be processed had become a particular concern after the training that was conducted. He agreed however, that thereafter, no consideration was given in the contingency planning to a deliberate reduction of the volume of flight planning data to be processed. Sometime in or around the year 2000, Mr. Boulet was told that no contingency plan would be developed for the functions of CAOSS or any of the other unions. Mr. Boulet also indicated that despite the concerns about possible union conflict during a strike or lockout, no discussions took place with the unions concerning the contingency plan.

[98] Mr. Boulet was also questioned concerning certain more general issues. He indicated that no aeronautical study or formal written safety assessment was done in respect of the current CAOSS ESA, prior to its signing. Asked to comment on data which apparently shows that the number of active air traffic controllers at NAV CANADA increased by 194 between 1999 and 2002, Mr. Boulet could not confirm or deny that this was the case.

[99] Mr. Boulet confirmed that by Rule 412 of MANOPS there is a set format for issuing IFR clearances. Route must be referenced. A clearance should be from point of departure to destination. To shorten the clearance a controller may use "via flight planned route" or "via centre-stored flight-planned route." He agreed that if there was a labour dispute and the ATOS were not working, the controllers could provide a full route clearance and verify flight plans by read back.

B–Group (b) OSS (Operational Support Specialists, Control Towers)

[100] The second group of employees in dispute within the CAOSS bargaining unit is the group of operational support specialists in NAV CANADA towers. The employer's amended application identifies all of the OSS group as being required to continue the supply of services at all times in order to prevent an immediate

[97] En contre-interrogatoire, il a convenu que la suspension du plan à l'été 1998 était en partie liée au fait que le climat des relations de travail s'était amélioré et non pour des raisons techniques. Il a également reconnu que l'objectif du plan d'urgence était de permettre le traitement de toutes les données normales des plans de vol. Il a indiqué que la nécessité de réduire le volume des données devant être traitées est devenue une préoccupation particulière après la tenue de la formation. Il a cependant convenu que, par la suite, aucune considération n'avait été accordée dans la planification d'urgence à une réduction délibérée du volume des données de vol devant être traitées. Vers l'année 2000, on a dit à M. Boulet qu'aucun plan d'urgence ne serait mis au point pour les fonctions de l'ACSSO ou des autres syndicats. Malgré les préoccupations entourant des conflits éventuels dans le cadre d'une grève ou d'un lock-out, il n'y a pas eu de discussions avec les syndicats au sujet du plan d'urgence.

[98] M. Boulet a également traité de questions d'ordre plus général. Il a indiqué qu'aucune étude aéronautique ou évaluation officielle de la sécurité n'a été faite par écrit relativement à l'ASU en vigueur visant l'ACSSO, avant sa signature. En ce qui concerne les données démontrant une apparente augmentation du nombre de contrôleurs aériens actifs à NAV CANADA de 194 entre 1999 et 2002, M. Boulet n'était pas en mesure de confirmer ou d'infirmer cette information.

[99] M. Boulet a confirmé que la règle 412 du MANOPS prévoit un format préétabli pour l'émission des autorisations IFR. Il faut que l'itinéraire soit mentionné. L'autorisation devrait être donnée du point de départ à la destination. Pour accélérer l'autorisation, un contrôleur peut utiliser l'autorisation via la route prévue au plan de vol ou via la route homologuée. Il a convenu qu'en cas de conflit de travail, si les SECA n'effectuaient pas leur travail, les contrôleurs ne seraient pas en mesure de fournir une autorisation complète de l'itinéraire et de vérifier les plans de vol par relecture.

B – Groupe b) SSO (spécialistes du soutien opérationnel, tours de contrôle)

[100] Le deuxième groupe d'employés en litige au sein de l'unité de négociation de l'ACSSO est le groupe des spécialistes du soutien opérationnel dans les tours de NAV CANADA. Dans sa demande modifiée, l'employeur prétendait que tous les SSO devaient continuer à fournir les services en tout temps pour

and serious danger to the safety or health of the public. There are approximately 25 OSS within the CAOSS bargaining unit at NAV CANADA. They work in 6 control towers located in Dorval, St. Hubert, Québec City, Ottawa, Vancouver and Victoria. For clarity this group of employees will be referred to as the OSS - Towers. Control towers typically control both IFR and VFR traffic arriving at and departing from an airport. CIRB document no. 37 (no. 175713) in the present proceedings includes a position information document prepared by NAV CANADA with respect to the work of the OSS. This document and the testimony of Mr. Loeppky before the Board, indicate that the main activity of the OSS in the towers is to perform the functions of an air traffic control assistant. In the towers where they are present, the OSS will receive the printed air traffic control strips from a printer in the tower as generated by the ATOS or FSS. These strips are taken by the OSS - Towers and distributed to the appropriate controller, whether a tower controller or the ground controller. While previously, as a matter of routine, pilots could file flight plans directly with tower controllers, as mentioned previously the general way to presently file a flight plan is with an ATOS through the AFTN system in the case of an IFR flight plan, or an FSS in respect of VFR plans. Plans are then directed to a tower by the ATOS utilizing the NFDPS. Hence, the flight plans input into the control tower printer are IFR or VFR flight plans originating in most instances from an ATOS or an FSS worker. Occasionally, however, air traffic controllers do receive flight plans by radio from pilots. In such circumstances, controllers are obligated to accept the plan and make sure the data is appropriately passed on where necessary. Generally, in towers with OSS workers, most commonly in respect of a departing flight, the flight plan data taken down by the controller is passed on by the OSS - Towers. Because such flight plans have not been filed with an ATOS or an FCC, it may also be necessary for the OSS worker to transfer the flight plan to the appropriate authority. If an IFR plan, it would go to the ATOS within the area control centre. If a VFR flight plan, it would go to the appropriate flight service station or flight information centre.

[101] The OSS - Towers also prepare and update the tower's ATIS messages. The employer's specific position with respect to the OSS - Towers, was that their services in preparing and recording the tower ATIS messages and in delivering flight data strips to the appropriate controllers were critical. The OSS - Towers also answer telephone calls and generally provide

prévenir les risques imminents et graves pour la sécurité ou la santé du public. L'unité de négociation de l'ACSSO à NAV CANADA compte environ 25 SSO qui travaillent dans 6 tours de contrôle situées à Dorval, St-Hubert, Québec, Ottawa, Vancouver et Victoria. Par souci de clarté, nous appellerons ce groupe d'employés les SSO de tours. Normalement, les tours contrôlent les vols IFR et VFR qui atterrissent et décollent d'un aéroport. Le document du CCRI n° 37 (n° 175713) des présentes procédures comporte un document d'information sur la position de NAV CANADA relativement au travail des SSO. D'après le document et le témoignage de M. Loeppky devant le Conseil, les SSO dans les tours agissent principalement comme adjoint au contrôle de la circulation aérienne. Dans les tours où ils sont présents, les SSO recevront les fiches de contrôle d'une imprimante dans la tour que les SECA ou les SIV ont produites. Les SSO de tours distribuent ces fiches au contrôleur approprié, que ce soit un contrôleur dans une tour ou au sol. Même si auparavant les pilotes pouvaient couramment soumettre leurs plans de vol directement aux contrôleurs des tours, comme mentionné précédemment, les plans de vol sont normalement déposés auprès d'un SECA par le système du AFTN pour les vols IFR, ou auprès d'un SIV pour les vols VFR. Le SECA transmet ensuite le plan par le NFDPS. Les données des plans de vol qui sont transmises par l'imprimante de la tour de contrôle pour des vols IFR ou VFR proviennent dans la plupart des cas d'un SECA ou d'un SIV. Il arrive cependant que les contrôleurs aériens reçoivent des plans de vol par radio des pilotes. Dans ces circonstances, les contrôleurs sont obligés d'accepter le plan et de s'assurer que les données sont transmises de manière appropriée. En général, dans les tours dotées de SSO, plus fréquemment pour les vols en partance, les données des plans de vol prises en note par le contrôleur sont transmises par les SSO de tours. Comme ces plans de vol n'ont pas été soumis auprès d'un SECA ou d'un SIV, il peut être nécessaire pour le SSO de transférer le plan de vol à l'autorité appropriée. S'il s'agit d'un plan de vol IFR, il sera acheminé au SECA du centre de contrôle régional. S'il s'agit d'un plan de vol VFR, il sera acheminé à la station d'information de vol ou au centre d'information de vol.

[101] Les SSO de tours préparent et mettent à jour les messages diffusés sur ATIS de la tour. En ce qui concerne les SSO de tours, l'employeur prétendait que leurs services de préparation et d'enregistrement des messages diffusés sur ATIS et de transmission des fiches de progression de vol aux contrôleurs pertinents étaient essentiels. Les SSO de tours doivent également

support to controllers within the control tower to allow the controller to concentrate upon their air traffic control functions. The OSS - Towers is also responsible for gathering and reporting aircraft movement statistics respecting the aircraft departing from and arriving at the airport. The aircraft movement information is used for three purposes. The first of these is to provide data to NAV CANADA for billing purposes. The second function is to provide information to airport authorities for billing purposes. The third function is to provide data to Transport Canada to serve as the basis for detailed statistical data on aircraft movements that Transport Canada prepares and releases. The aircraft movement information to be used by NAV CANADA for billing is usually transmitted by the OSS - Towers to NAV CANADA Rates and Revenue Branch through the NCAMS system (NAV CANADA Aircraft Movement Information System). It was contended that the OSS - Towers employees are experts and that they require extensive training. It was asserted by the employer that the regulatory structure recognizes this because the services of the OSS - Towers are part of the tower site manuals and hence of the operating license of the unit.

répondre aux appels téléphoniques et fournir du soutien aux contrôleurs dans la tour pour leur permettre de se concentrer sur leurs fonctions de contrôle de la circulation aérienne. Il incombe aussi aux SSO de tours de recueillir et de transmettre les statistiques sur les mouvements des aéronefs atterrissant de l'aéroport et en décollant. L'information sur les mouvements des aéronefs a trois utilités. Premièrement, elle fournit des renseignements à NAV CANADA aux fins de facturation. Deuxièmement, elle fournit des renseignements aux autorités aéroportuaires aux fins de facturation. Troisièmement, elle sert de base à Transports Canada pour la préparation des données statistiques détaillées sur les mouvements des aéronefs que le ministère publie. L'information sur les mouvements des aéronefs dont se sert NAV CANADA pour la facturation est habituellement transmise par les SSO de tours à la Direction des tarifs et des recettes de NAV CANADA par l'intermédiaire du NCAMS (le système d'information de NAV CANADA sur les mouvements des aéronefs). L'employeur a fait valoir que les SSO de tours sont des experts ayant reçu une formation poussée. Il soutenait que la structure réglementaire reconnaît cela parce que les services des SSO de tours font partie des manuels des sites des tours et, par le fait même, du permis d'exploitation de l'unité.

[102] The bargaining agent suggests that the ATC tower controllers are qualified and trained to perform the OSS - Towers duties within the towers. It is suggested that the strip distribution and other support functions are merely those of a junior assistant. With respect to ATIS it is argued that the service is and can be suspended if the volume of traffic (as on the midnight shift) does not warrant its use or if the weather conditions are changing so rapidly it is inadvisable to use it. It is argued that the ATIS information can be directly communicated by the controller to the pilot. It is argued that the role of the OSS - Towers in respect of the information in the flight plan data strips and the ATIS information other than the recording of the ATIS broadcasts, is merely to physically transfer them to the controller.

[102] Selon l'agent négociateur, les contrôleurs des tours de contrôle ont les compétences et la formation nécessaires pour assumer les fonctions des SSO de tours. Il a fait valoir que la distribution des fiches et autres fonctions de soutien sont essentiellement des tâches d'adjoint subalterne. En ce qui concerne les ATIS, il affirmait que le service est et peut être suspendu si le volume de la circulation (comme c'est le cas pendant le quart de nuit) ne justifie pas son utilisation ou si les conditions météorologiques changent rapidement de sorte que son utilisation n'est pas à conseiller. Il a prétendu que les contrôleurs pouvaient communiquer directement les renseignements du ATIS aux pilotes. Le rôle des SSO de tours relativement aux données des fiches de progression de vol et du ATIS, sauf en ce qui concerne l'enregistrement des diffusions du ATIS, se résume à un transfert physique aux contrôleurs.

[103] The evidence did establish that the OSS - Towers are responsible in the towers in which they are present for maintaining and updating the data that is used for the Automatic Terminal Information System (ATIS). Like the ACCs, many towers have an ATIS system to provide localized information. The ATIS, as was previously noted in respect of its use in the ACCs, is a

[103] La preuve a démontré que les SSO de tours sont responsables, dans les tours où ils sont présents, de la mise à jour des données utilisées par le Service automatique d'information de la région terminale (ATIS). À l'instar des CCR, plusieurs tours ont un système ATIS qui leur fournit des renseignements locaux. Comme mentionné précédemment au sujet des

radio broadcast informing pilots about conditions in the local area including weather, arrival and departure runways, navigation equipment status, relevant NOTAM information and the like. The ATIS, it will be recalled, must be updated every hour.

[104] Mr. Loeppky testified in respect of the OSS - Towers duties as well as those of the ATOS. In addition to the duties previously described he indicated, that one particularly important duty of OSS - Towers is to assist in the event of a major standby. A major standby may occur when an aircraft has indicated that a situation has arisen causing concern that the aircraft may not arrive safely. In such circumstances, the control tower will notify emergency services, consisting of fire fighters, ambulances, police and airport authorities, of the difficulties being encountered by the aircraft. Such a situation puts an extraordinary burden on the controller, who must manage his routine traffic as well as the aircraft which is reporting difficulties. The task of notifying and coordinating with and updating the information of the emergency services and others during such a situation will fall to the OSS - Towers.

[105] In addition to the ATIS work, the assistance to the air traffic controllers, the standby functions and the compilation of statistical information, the OSS also receive and transmit certain less routine requests such as NORDO traffic movement requests, that is, requests which are usually communicated by telephone to the tower, requesting permission to enter the control zone for aircraft not equipped with radio. The OSS also do some public interface, conducting visitors to the control tower through its facilities, and receiving and passing on complaints and other requests.

[106] The OSS, prior to undertaking their duties, generally receive theory training followed by on-the-job training. They must maintain a unit-established qualification and checkout level. Ordinarily, it requires about six weeks for an OSS in a tower to meet the required qualification levels. In the 6 towers which have OSS positions, the normal OSS staffing is 1 OSS on day shifts and on evening shifts, 7 days a week, 365 days a year. During the night shift in the towers, staffing is reduced to one or two controllers with no OSS - Towers staff. During the period when there is no OSS - Towers on duty, the controller on duty will perform most or all of the duties of the OSS depending on the time available. When the OSS are away, the primary

CCR, le ATIS diffuse des messages radio qui informent les pilotes des conditions locales concernant la météo, les pistes d'atterrissage et de décollage et l'état de l'équipement de navigation, et leur fournit les renseignements pertinents des NOTAM. Il faut rappeler que le ATIS doit être mis à jour toutes les heures.

[104] M. Loeppky a témoigné relativement aux fonctions des SSO de tours comme il l'a fait pour les SECA. Outre les fonctions déjà décrites, il a indiqué qu'une fonction particulièrement importante des SSO de tours est d'aider en cas d'alerte grave. Une alerte grave peut survenir lorsqu'un aéronef est aux prises avec une situation pouvant compromettre son arrivée en toute sécurité. Dans ces circonstances, la tour de contrôle avisera les services d'urgence, c'est-à-dire les pompiers, les ambulances, la police et les autorités aéroportuaires, des problèmes concernant l'aéronef. Les contrôleurs sont extrêmement sollicités dans ces situations; ils doivent gérer la circulation normale ainsi que l'aéronef qui connaît des difficultés. Il incombe aux SSO de tours d'informer et de coordonner les services d'urgence et de les tenir à jour pendant ces situations.

[105] En plus des tâches liées au ATIS et aux situations d'alerte, des tâches d'adjoint aux contrôleurs aériens et de la compilation des statistiques, les SSO reçoivent et transmettent des demandes moins courantes, comme des demandes relatives aux mouvements des aéronefs sans radio (NORDO), c'est-à-dire des demandes qui sont habituellement communiquées par téléphone à la tour en vue d'obtenir l'autorisation d'entrer dans la zone de contrôle pour les aéronefs non équipés d'une radio. Les SSO ont aussi des contacts avec le public. Ils doivent conduire les visiteurs à la tour de contrôle en passant par les installations et recevoir et transmettre les plaintes et autres demandes.

[106] Avant d'assumer leurs fonctions, les SSO doivent normalement recevoir une formation théorique suivie d'une formation en cours d'emploi. Ils doivent maintenir le niveau des qualifications établies pour l'unité. Il faut normalement six semaines au SSO d'une tour pour atteindre les niveaux de qualification requis. Dans les 6 tours dotées de SSO, on compte habituellement 1 SSO pendant les quarts de jour et de soir, 7 jours sur 7, 365 jours par année. Pendant les quarts de nuit, il y a un ou deux contrôleurs mais aucun SSO de tours. Au cours de la période où il n'y a pas de SSO de tours en fonction, le contrôleur assumera toutes les fonctions des SSO ou la plupart de celles-ci selon le temps dont il dispose. Lorsque les SSO sont absents, les

duties that are undertaken by the controllers are the receipt and processing of flight plan information and the maintenance and updating of the ATIS broadcasts. The data gathering for the NAV CANADA Aircraft Movement Information System may be put aside to be done later. It is of course necessary for the controllers to answer and respond to phone calls and to address emergency situations that may arise. The controllers also routinely undertake OSS - Towers duties when the OSS break for coffee or for meals. If the OSS cannot report for their shift, generally, the position is filled with an OSS - Towers on overtime, or if there is no spare, the OSS - Towers position may be filled with a spare controller. Like the ATOS, the tower OSS are generally considered to be operational employees in the NAV CANADA collective agreements.

[107] In many towers, the services of OSS - Towers are no longer utilized. This includes such busy towers as the Winnipeg tower, the Calgary tower and the Toronto Pearson tower. In towers where the OSS position has been abolished, the OSS work is done by the controller. The towers in which the OSS function has been abolished are generally towers with an EXCDS system. The EXCDS system is a system in which the printed control strip has been replaced by an electronic display of the control strip which can be presented directly to the controller directly at his control position. The EXCDS system also automatically captures the aircraft movement information and relays the data to the NAV CANADA aircraft movement recording system. The EXCDS system also allows the controller to notify the area control centre of the arrival or departure of an IFR aircraft and in some instances notifies flight service stations or flight information centres respecting the arrival or departure of VFR flights. The EXCDS system is gradually being introduced at all towers. At some of the locations where EXCDS has been introduced and OSS are not present, however, concern has arisen in respect of the updating of the ATIS by the air traffic controllers because of the distraction it presents in respect of the primary air traffic controller duty of controlling airport traffic.

[108] On cross-examination, Mr. Loeppky was asked to consider Tab 8 of document no. 30 (no. 171446), which is a staff memorandum in respect of the Ottawa tower, concerning unit policy in respect of OSS - Towers ad hoc absences and controller responsibilities in respect of OSS - Towers duties. Mr. Loeppky indicated that the memorandum dated January 24, 2003, generally

contrôleurs reçoivent et traitent principalement les données des plans de vol et assurent la mise à jour des messages diffusés par le ATIS. La collecte des données pour le système d'information de NAV CANADA sur les mouvements des aéronefs (NCAMS) peut être reportée. Naturellement, les contrôleurs doivent répondre aux appels téléphoniques et composer avec les situations d'urgence qui se présentent. Les contrôleurs assument régulièrement les fonctions des SSO pendant les pauses-café ou les repas. Si un SSO ne peut pas se présenter au travail, le poste est normalement comblé par un SSO de tours en heures supplémentaires, mais s'il est impossible de trouver un remplaçant, un contrôleur de réserve assumera les tâches de SSO. Comme c'est le cas pour les SECA, les SSO de tours sont généralement considérés comme du personnel opérationnel dans les conventions collectives de NAV CANADA.

[107] Dans plusieurs tours, les services des SSO de tours ne sont plus utilisés, notamment dans les tours très occupées comme à Winnipeg, Calgary et à l'aéroport Pearson de Toronto. Dans les tours où les postes de SSO ont été abolis. le travail des SSO est effectué par les contrôleurs. Les tours qui n'ont plus de SSO sont habituellement munies d'un système EXCDS. Dans ce système, les fiches de contrôle ont été remplacées par une fiche électronique que le contrôleur peut visionner directement de son poste. Le système EXCDS capte automatiquement les données sur les mouvements des aéronefs et les transmet au système d'enregistrement des mouvements des aéronefs de NAV CANADA. Le système EXCDS permet aussi aux contrôleurs d'aviser le centre de contrôle régional de l'arrivée et du départ d'un aéronef IFR et, dans certains cas, il avise les stations d'information de vol ou les centres d'information de vol de l'arrivée ou du départ d'un aéronef VFR. Le système EXCDS est en voie d'être implanté dans toutes les tours. Cependant, dans certaines tours où le EXCDS est en place mais où il n'y a pas de SSO, des préoccupations ont été soulevées concernant la mise à jour du ATIS par les contrôleurs aériens étant donné que cela risque de détourner leur attention de leur fonction principale de contrôle de la circulation aéroportuaire.

[108] En contre-interrogatoire, on a demandé à M. Loeppky de prendre connaissance de l'onglet 8 du document nº 30 (nº 171446) qui est une note de service adressée au personnel concernant la tour d'Ottawa. La note traite de la politique de l'unité relativement aux absences ponctuelles des SSO de tours et des responsabilités des contrôleurs à l'égard des fonctions

described the kinds of rules that were also in effect in all of the towers other than Ottawa where OSS are working. Although the memorandum does not follow precise nomenclature and refers to the OSS - Towers as ATOS, it does illustrate the extent to which the OSS tower duties are interchangeable with the work of the controllers:

> This memo will serve to clarify unit policy on OSS adhoc absences and controller responsibilities regarding OSS duties:
>
> **ATOS Absence**
>
> 1) If the OSS position is vacant, the O/T shift will be offered to the remaining OSS staff.
>
> 2) If no OSS accepts the O/T shift, and the Tower is at a minimum staffing, a controller or supervisor will be offered the O/T (The controller or supervisor with the least O/T hours will be called first).
>
> 3) If the Tower is overstaffed, the supervisor / senior controller is responsible for ensuring that the OSS position is worked into the normal rotation. All OSS duties must be carried out.
>
> **Control Staff Responsibilities**
>
> 1) In the event that the Tower is at minimum staff and no ATOS replacement can be found, control staff are still responsible for performing all ATOS duties. If workload makes this impossible, NCAMS entries can be delayed until workload permits. If these entries cannot be made due to excessive evening shift workload, it is the responsibility of the midnight controllers to ensure that all NCAMS entries are completed.
>
> 2) It is the responsibility of the Supervisor / senior controller to ensure that the strips from the TCU are collected and left for the day shift OSS for entry into the ATFM system.
>
> 3) If no OSS is scheduled for the following morning, the Supervisor / senior controller is responsible to email GR and GL to advise that the data still needs to be entered into ATFM and that no OSS staff will be available for the day shift.
>
> 4) Any supervisor or controller called for O/T to replace an OSS will work in the normal positional rotation, ie. all staff will rotate through the OSS and control positions.

[109] On cross-examination, Mr. Loeppky agreed that the OSS are not responsible for taking IFR flight plans from operators. As well, he indicated that in those situations where OSS - Towers were not provided to assist controllers, the responsibility for taking phone calls was that of an ATC tower controller or supervisor. He confirmed that not all units have ATIS and indicate that if they do not, the ATIS data will be transmitted to

des SSO de tours. M. Loeppky a indiqué que la note du 24 janvier 2003 décrivait de manière générale les types de règles étant aussi en vigueur dans toutes les tours, outre celle d'Ottawa, où travaillaient des SSO. Bien que la note de service ne respecte pas la nomenclature établie et qu'elle appelle les SSO de tours des SECA, elle démontre dans quelle mesure les fonctions des SSO sont interchangeables avec le travail des contrôleurs :

> La présente note de service servira à clarifier la politique de l'unité sure les absences inopinées et les responsabilités des contrôleurs à l'égard des fonctions d'OSS.
>
> **Absences d'OSS**
>
> 1) Si le poste d'OSS est vacant, le quart d'heures supplémentaires (HS) est offert au personnel OSS restant.
>
> 2) Si aucun OSS n'accepte le quart et si le personnel de la tour est au minimum, les HS sont offertes à un contrôleur ou un surveillant (le contrôleur / surveillant comptant le mois (*sic*) d'HS est appelé en premier).
>
> 3) Si la tour est en sureffectif, le surveillant / contrôleur principal doit veiller à l'intégration à la rotation normale du poste d'OSS, dont toutes les tâches doivent être exécutées.
>
> **Responsabilités du personnel contrôleur**
>
> 1) Au cas où le personnel de la tour est au minimum et où l'on ne trouve pas de remplaçant pour l'OSS, toutes les tâches de ce dernier incombent toujours au personnel contrôleur. Si la charge de travail l'interdit, les entrées dans le SMANC peuvent être retardées jusqu'à ce que la charge de travail le permette. Si ces entrées ne peuvent être faites en raison de la charge de travail excessive du quart de soir, ce sont les contrôleurs de nuit qui doivent s'en charger.
>
> 2) Il incombe au surveillant / contrôleur principal de veiller à ce que les fiches de la TCU soient recueillies et laissées à l'OSS du quart de jour pour qu'il les entre dans le système d'ATFM.
>
> 3) Si aucun OSS n'est programmé à l'horaire du lendemain matin, il incombe au surveillant / contrôleur principal d'avertir GR et GL par courriel que les données restent à entrer dans l'ATFM et qu'aucun OSS ne sera disponible pour le quart de jour.
>
> 4) Les superviseurs ou contrôleurs appelés pour faire des HS en vue de remplacer un OSS travaillent en rotation normale des postes, c'est-à-dire que tout le personnel occupe à tour de rôle les postes d'OSS et de contrôleur.

[109] En contre-interrogatoire, M. Loeppky a admis qu'il n'incombait pas aux SSO de recouvrer les plans de vol IFR auprès des exploitants. Par ailleurs, il a indiqué que, dans les situations où les SSO de tours n'ont pas à assister les contrôleurs, la responsabilité de répondre aux appels téléphoniques incombait au contrôleur de la tour de contrôle ou au superviseur. Il a confirmé que ce ne sont pas toutes les unités qui sont munies d'un ATIS

the pilot by the controller. Mr. Loeppky also confirmed that with respect to NORDO messages and SIGMETs (significant meteorological information) the function performed by the OSS - Towers worker was simply that of a messenger and agreed that if the OSS - Towers worker was not around, the message could be passed directly to the tower controller.

C–Group (c) TSS (Training Simulation Specialists and Group (e) RSS (Research Simulation Specialists)

[110] The TSS, as will be noted by reference to paragraph 22 above, are identified at paragraph 4c) of the updated application. Approximately 40 of these individuals are normally located in the NAV CANADA Training Institute (NCTI) in Cornwall, Ontario, and 65 in IFR unit training schools located at each of the 7 ACCs in Canada. There are additionally nine RSS located at the research simulation office in Ottawa. The employer suggests that in the event of a strike or lockout the services of these individuals could not be withdrawn without an immediate and serious danger to the public because the consequence would be that training onto new airspace configuration or new procedures as well as refresher training would be halted as a consequence. The bargaining agent contends that both the training of controllers seeking initial certification and the training of operational controllers may be withdrawn. It is argued by the bargaining agent that the withdrawal of service by TSS would not halt controller training since certain classroom and on-the-job training could nevertheless continue. With respect to airspace configuration, it is argued that the timing and undertaking of airspace configuration events are controlled and because of the opportunity to adjust there was no danger to public health or safety. With respect to RSS employees, it was argued that while major project work at Ottawa involving fast time simulation might be interrupted by an RSS withdrawal of services, no danger to the public would result. Additionally, it was noted that because of the recent decreases in air traffic volume incumbent upon reduced customers, demand for rapid training of controllers had decreased. Finally, it was noted that the concerns previously expressed by NAV CANADA indicated that a possible decrease of on-the-job training would likely

et que, le cas échéant, les données du ATIS sont transmises au pilote par le contrôleur. M. Loeppky a aussi affirmé que la fonction des SSO de tours relativement aux messages NORDO et aux SIGMET (renseignements météorologiques significatifs) était une simple fonction de messager. Il a convenu que, si le SSO de tours n'était pas présent, le message pourrait être transmis directement au contrôleur de tour.

C – Groupe c) SFS (spécialistes de la formation par simulation) et groupe e) SSR (spécialistes de la simulation de recherche)

[110] Les SFS, comme il a été mentionné au paragraphe 22, sont désignés à l'alinéa 4c) de la demande révisée. Environ 40 de ces personnes travaillent normalement au NAV CANADA Training Institute (NCTI) de Cornwall (Ontario) et 65 dans les écoles de formation des unités IFR situées dans chacun des 7 CCR au Canada. Il y a également neuf spécialistesSSR travaillant au bureau de simulation de recherche d'Ottawa. L'employeur prétend qu'en cas de grève ou de lock-out, les services de ces personnes ne pourraient pas être interrompus sans entraîner des risques imminents et graves pour la sécurité ou la santé du public du fait de l'interruption de la formation relative à la nouvelle configuration de l'espace aérien ou des nouvelles procédures, ainsi que de la formation de perfectionnement. L'agent négociateur soutient que la formation des contrôleurs pour obtenir une accréditation initiale ainsi que des contrôleurs déjà en poste pourrait être interrompue. À son avis, l'interruption du service fourni par les SFS ne suspendrait pas la formation étant donné que certains cours en classe et formation au travail pourraient se poursuivre. Quant à la configuration de l'espace aérien, il a fait valoir que les activités liées à la configuration de l'espace aérien étaient contrôlées et qu'il était possible d'en modifier les dates de sorte à éviter tout risque pour la santé et la sécurité du public. En ce qui concerne les SSR, il a soutenu que l'interruption des travaux menés par les SSR d'Ottawa dans le cadre de grands projets de simulation en temps comprimé n'entraînerait aucun risque pour le public. En outre, face aux récentes réductions du volume de la circulation aérienne en raison de la baisse de consommateurs, la demande de formation accélérée des contrôleurs a chuté. En dernier lieu, il a été noté que les

be a greater problem than a decrease in training at the NCTI in Cornwall of initially training controllers.

[111] It is important to consider the functions actually performed by the simulation specialists. There are three groups of trainees, those who have not yet obtained their licence, those who have been licensed in other units seeking to transfer and some operational controllers who are taking refresher courses. Mr. Loeppky indicated that in the regional ACCs, the training simulation specialists performed the functions of programming training simulations and participating in their actual conduct. The simulations in which they participated were referenced to the actual specialty or sector or the FIR or region of control of the ACCs in respect of which the trainees were being trained and was generally training in respect of the IFR control function.

[112] At the NAV CANADA Training Institute (NCTI) at Cornwall, the TSS program and assist with running the simulations for *ab initio* controller trainees and also for FSS. The TSS participate only in a portion of the training which can include training in respect of both IFR and VFR controlling or FSS functions. During this stage, the controllers do not work by reference to any actual IFR speciality or sector, but work in respect of a pseudo, theoretical, airspace.

[113] At Ottawa, the nine RSS do not participate in any actual training. Mr. Loeppky indicated that they were involved more in the testing of circumstances that may occur within a unit, than in training. He indicated that their function is generally to test airspace configurations, to realign airspace or change airspace configurations or to test flow management issues. The TSS develop test scenarios and then run the scenarios which have been developed through the NAV CANADA fast time simulator.

[114] On cross-examination, Mr. Loeppky confirmed that although requirements demanded that TSS workers work evenings or weekends, work during the daytime, Monday to Friday, was more common.

préoccupations exprimées antérieurement par NAV CANADA relativement à une baisse potentielle de la formation en cours d'emploi constituerait vraisemblablement un problème plus grave qu'une diminution de la formation au NCTI de Cornwall pour les nouveaux contrôleurs.

[111] Il est important d'étudier les fonctions réellement exécutées par les spécialistes de la simulation. Il y a trois groupes de stagiaires, ceux n'ayant pas encore obtenu leur licence, ceux qui ont leur licence dans d'autres unités et cherchent à obtenir un transfert et les contrôleurs opérationnels qui suivent une formation de perfectionnement. M. Loeppky a indiqué que, dans les CCR, les spécialistes de la formation par simulation établissaient la programmation des simulations et participaient à leur exécution comme telle. Les simulations auxquelles ils participent portent sur la spécialité ou le secteur particulier, ou le secteur ou la région d'information de vol du CCR, pour lequel les stagiaires sont formés, et consistent en de la formation générale relativement à la fonction de contrôle IFR.

[112] Au NAV CANADA Training Institute (NCTI) de Cornwall, les SFS établissent les programmes et aident au déroulement des simulations pour les contrôleurs débutants et les SIV. Ils participent seulement à la portion de la formation qui peut comprendre de la formation pour le contrôle des vols IFR et VFR ou les fonctions des SIV. À ce stade, les contrôleurs ne sont pas rattachés à une spécialité ou un secteur IFR particulier, mais travaillent à partir d'un espace aérien fictif.

[113] À Ottawa, les neuf SSR ne participent pas à la formation. M. Loeppky a expliqué qu'ils mettaient plutôt à l'essai des circonstances pouvant survenir au sein d'une unité. Leur fonction consiste généralement à mettre à l'essai des configurations d'espace aérien, à réaménager les configurations de l'espace aérien ou les changements apportés aux configurations ou de faire des essais relativement à des questions touchant la gestion de la circulation. Les SFS élaborent des scénarios pour les essais et exécutent ensuite les scénarios ayant été mis au point à l'aide du simulateur en temps comprimé de NAV CANADA.

[114] En contre-interrogatoire, M. Loeppky a confirmé que, même s'il devait, selon les exigences, y avoir des SFS en fonction le soir et la fin de semaine, le travail de jour, du lundi au vendredi, était plus fréquent.

[115] Mr. John Blais was the principal union witness in respect of the TSS functions. He currently works as a GT-3 TSS at the NCTI work site. He indicated that he has been virtually in the same position for approximately 14 years. Mr. Blais indicated that he had been required to work overtime on the weekends only in very exceptional circumstances and that the situation was the same in respect of his colleagues at NCTI.

[116] Mr. Blais indicated that in conducting simulation exercises he usually acted in the role of a pilot for students or for licensed controllers seeking to improve their status and move to a higher tower. He indicated that the work has occasionally involved the conduct of projects for particular specialities or sectors, but that generally the interface of the TSS, about 70% of the time, was with *ab initio* students. He indicated that approximately 25% of the time, he worked with licensed controllers and the balance was international or ICAO clients. The more common work with controllers involves work with tower controllers who want to upgrade to a more complex higher grade tower.

[117] Asked what would occur if he and his colleagues at NCTI were to stop work, Mr. Blais indicated that the simulation would stop. He indicated that depending on how long they were out, the students would probably be assigned to other things and that there were a lot of things they could do. He indicated there was a lot of classroom time and that there were simulators which the students could work on their own and that they could keep occupied that way.

[118] Mr. Blais indicated that the TSS at NCTI have nothing to do with refresher training for tower controllers. He estimated that about one month might pass before the absence of the TCC simulator technicians would be of any impact upon a student going into the NCTI centre. Mr. Blais indicated that he could be required to work in the evening shift anytime depending on the vacancies in the students' schedule. Mr. Blais also indicated that while they did work with FSS *ab initio* trainees, he did not know of any licensed FSS who were in for refresher training.

D–Group (d) NOTAM Specialists and Group (f) AIS (Aeronautical Information Specialists)

[119] The updated application of February 7, 2003, indicated that the AIS specialists have the responsibility

[115] M. John Blais était le principal témoin pour le syndicat à l'égard des fonctions des SFS. Il travaille actuellement comme GT-3 SFS au NCTI. Il occupe pratiquement le même poste depuis environ 14 ans. M. Blais a indiqué qu'il avait dû faire des heures supplémentaires les fins de semaine seulement dans des circonstances exceptionnelles, ce qui s'appliquait également à ses collègues du NCTI.

[116] M. Blais a expliqué que, dans le cadre des exercices de simulation, il agissait habituellement comme pilote pour les étudiants et pour les contrôleurs autorisés souhaitant améliorer leurs compétences afin de passer à une tour plus élevée. Il a occasionnellement mené des projets pour des spécialités ou des secteurs en particulier, mais ses contacts avec des SFS sont, environ 70 % du temps, avec de nouveaux étudiants. Environ 25 % de son temps est passé avec des contrôleurs autorisés, et le reste du temps est consacré à des clients internationaux ou de l'OACI. Le plus gros du travail avec les contrôleurs était avec des contrôleurs de tour souhaitant améliorer leurs compétences pour accéder à des tours de plus grande envergure.

[117] Lorsqu'on lui a demandé ce qui se passerait si lui et ses collègues du NCTI interrompaient leur travail, M. Blais a indiqué que les simulations cesseraient. Selon la durée du conflit, les étudiants seraient probablement affectés aux nombreuses autres tâches qu'ils pouvaient assumer. Il a précisé que beaucoup de temps se passait en classe et que les étudiants pouvaient utiliser certains simulateurs seuls; ils pourraient ainsi demeurer occupés.

[118] M. Blais a expliqué que les SFS au NCTI n'ont rien à voir avec la formation de perfectionnement pour les contrôleurs de tour. Il a estimé qu'un mois pouvait s'écouler avant que l'absence des techniciens du simulateur TCC ait une incidence sur un étudiant se présentant au NCTI. M. Blais a indiqué qu'il pouvait être appelé à travailler pendant le quart de soir en tout temps selon les temps libres dans l'horaire des étudiants. Il a également affirmé qu'il travaillait avec des SIV stagiaires, mais qu'il n'avait pas eu connaissance que des SIV autorisés suivent une formation de perfectionnement.

D – Groupe d) Spécialistes des NOTAM et groupe f) SIA (spécialistes de l'information aéronautique)

[119] Dans la demande révisée du 7 février 2003, on indiquait que les SIA étaient responsables de la mise à

of updating and recording changes to aeronautical information in publications utilized by pilots and controllers, to ensure safe operations. The published information in Canada forms part of a suite of documents entitled the Aeronautical Information Publication or AIP. The AIP is continuously supplemented and updated where necessary by NOTAMs, which perform the function of ensuring that the AIP is continuously updated. A pilot or controller familiar with the AIP is updated by NOTAMs concerning aviation procedures, practices and standards and any changes or developments which may create a hazard. The information published includes flight frequencies, flight patterns en route and at airports, information about hazards and obstacles, and is a regulator's requirement under the *Canadian Aviation Regulations* (CARs) passed pursuant to the *Aeronautics Act*, R.S. 1985, c. A-2. It is alleged that any delay or interruption in the services provided would result in an increase in the risk of errors and accidents as the reliability of the relevant documentation degrades for lack of upgrading.

[120] For its part, the bargaining agent, without conceding that the level of service in respect of the number of NOTAM specialists is required, concedes that the services provided by the NOTAM specialists are required in order to prevent an immediate and serious danger to the health and safety of the public. With respect to the AIS specialists, however, the bargaining agent suggests that current flight procedures, whether IFR or VFR are safe, and that any critical work relating to the amendment of IFR or VFR flight procedures might proceed without their participation. It is suggested that they ordinarily are not replaced when sick or on vacation, and that other workers, particularly pilots, members of the Aircraft Operations Group Association (AOGA) also perform the functions of the AIS specialists.

[121] The Board heard evidence from Mr. Robert Spence, Manager of Aeronautical Information Services at NAV CANADA respecting the AIS Specialists. Mr. Spence indicated that the NAV CANADA AIS group had 46 employees of whom 16 employees were in the CAOSS bargaining unit. Mr. Spence noted that of this 16-employee group, 9 employees worked in the production of NOTAMs and 7 worked in other functions related to the provision of the AIP.

[122] The Aeronautical Information Services provided by NAV CANADA are required to be performed by

jour et de l'enregistrement des changements à l'information aéronautique dans les publications utilisées par les pilotes et les contrôleurs, à des fins de sécurité. L'information publiée au Canada fait partie d'un ensemble de documents intitulés Publication d'information aéronautique ou AIP. L'AIP est continuellement étoffée et mise à jour par les NOTAM dont la fonction est de fournir des mises à jour continues pour l'AIP. Le pilote ou le contrôleur qui connaît l'AIP est tenu au fait, à l'aide des NOTAM, des procédures, pratiques et normes de l'aviation et est informé des changements ou nouveautés pouvant causer des risques. L'information publiée porte notamment sur les fréquences des vols, sur les circuits de vols en route et aux aéroports et sur les dangers et obstacles, et elle constitue une exigence du *Règlement de l'aviation canadien* RAC) adopté en vertu de la *Loi sur l'aéronautique*, L.R. 1985, ch. A-2. Il est allégué que tout retard ou interruption des services fournis entraînerait un risque accru d'erreurs et d'accidents étant donné que les documents ne seraient plus mis à jour et ne seraient donc plus fiables.

[120] Sans reconnaître qu'il est nécessaire de maintenir le niveau de service quant au nombre de spécialistes des NOTAM, l'agent négociateur admet que les services fournis par ces spécialistes sont requis pour prévenir des risques imminents et graves pour la sécurité ou la santé du public. Cependant, en ce qui concerne les spécialistes de l'information aéronautique (SIA), l'agent négociateur fait valoir que les procédures de vol, qu'il s'agisse de vols IFR ou VFR, sont sûres et que toute modification essentielle des procédures de vol IFR ou VFR pourrait être apportée sans leur participation. Il souligne que les SIA ne sont pas normalement remplacés lorsqu'ils sont malades ou en vacances, et que les autres travailleurs, tout particulièrement les pilotes, membres de l'Association du groupe de la navigation aérienne (AGNA) exécutent aussi les fonctions des SIA.

[121] Le Conseil a entendu le témoignage de M. Robert Spence, gestionnaire, Services d'information aéronautique à NAV CANADA, au sujet des SIA. M. Spence a indiqué que le groupe des SIA de NAV CANADA était composé de 46 employés dont 16 faisaient partie de l'unité de négociation de l'ACSSO. Parmi ces 16 employés, 9 travaillaient à la production des NOTAM et 7 assumaient d'autres fonctions liées à la prestation de l'AIP.

[122] Les services d'information aéronautique fournis par NAV CANADA sont prévus dans la LCSNAC. En

CANSCA. Pursuant to that legislation they are to be provided in accordance with the standards of the International Civil Aviation Office as specified in Articles 4 and 15 of the Chicago Convention on International Civil Aviation Practices as amended from time to time. The information in question is the information thought to be required to ensure the safe and effective functioning of the air navigation service in Canadian Domestic Airspace including the oceanic airspace in which Canada provides air navigation services. The services provided include all AIP components and are published in accordance with ICAO standards. The various components specify instrument flight procedures, instrument landing procedures, canadian flight supplements, information on navigational aid frequencies, charts and information on airway procedures, search and rescue practices, and the like. The AIP group also produces and maintains current NOTAMs which, as mentioned, are designed to provide information to keep users informed as to changes and hazards in respect of procedures and facilities related to aviation. The NOTAMs, in effect, are short term amendments to the longer term AIP. The information services of the AIP are generally updated and renewed in Canada on a continuous 56-day cycle.

vertu de la loi, ces services doivent être conformes aux normes de l'Organisation de l'aviation civile internationale, comme prévu aux articles 4 et 15 de la convention relative à l'aviation internationale signée à Chicago, et leurs modifications successives. L'information en question est l'information considérée comme étant essentielle à la sécurité et au fonctionnement efficace du service de navigation aérienne dans l'espace aérien intérieur canadien, ce qui comprend l'espace aérien océanique au sein duquel le Canada fournit des services de navigation aérienne. Les services fournis comprennent toutes les composantes de l'AIP et sont conformes aux normes de l'OACI. Les différentes composantes contiennent notamment les procédures rattachées aux vols aux instruments, les procédures d'atterrissage aux instruments, les suppléments de vol canadiens, l'information sur les fréquences d'aide à la navigation, les graphiques et l'information sur les procédures liées aux voies aériennes et les pratiques de recherche et sauvetage. Le groupe de l'AIP produit et met à jour également les NOTAM qui, comme mentionné précédemment, sont conçus pour informer les utilisateurs des changements et des dangers concernant les procédures et les installations aéronautiques. Les NOTAM sont des modifications à court terme à l'AIP à long terme. Les services d'information de l'AIP sont généralement mis à jour et renouvelés au Canada selon un cycle continu de 56 jours.

[123] As well, the AIP group maintains the information in the AIRAC system. AIRAC is an acronym for "Aeronautical Information Regulation and Control." AIRAC is directed at identifying aeronautical operating procedures and providing notification to those using aeronautical systems of significant changes in the operating procedures. The AIRAC is updated every week. The AIP system is updated and supplemented on a regular basis by Aeronautical Information Circulars (AICs) and NOTAMs. Together with the AIRAC, these provide updates respecting matters relating to air safety, navigation, technical, administrative or legislative matters as well as hazards. For instance, the aviation and air navigation communities might be alerted to the closing of an airport for major maintenance during the summer or fall through an AIC.

[123] Le groupe de l'AIP met également à jour l'information du système AIRAC. AIRAC est l'acronyme de « Aeronautical Information Regulation and Control » [Régularisation et contrôle de la diffusion des renseignements aéronautiques]. L'AIRAC vise à déterminer les procédures d'exploitation aéronautique et à aviser les utilisateurs des systèmes aéronautiques de changements importants dans les procédures d'exploitation. L'AIRAC est mise à jour toutes les semaines. Le système d'AIP est mis à jour et étoffé régulièrement à l'aide des circulaires d'information aéronautique (AIC) et des NOTAM. Ces systèmes fournissent des mises à jour sur des questions en matière de sécurité aérienne, de navigation, sur des questions techniques, administratives ou législatives et sur les risques. Par exemple, les collectivités de l'aviation et de la navigation aérienne pourraient être alertées à l'aide d'une AIC de la fermeture d'un aéroport pour des travaux d'entretien majeurs pendant l'été ou l'automne.

[124] Usually Air Traffic Services Facilities or Flight Services stations provide the information intended for

[124] Normalement, les installations de service de contrôle de la circulation aérienne et les stations

a NOTAM. The nine NOTAM specialists, all located together in Ottawa, are responsible on a regular basis for receiving aeronautical information proposed to be released as a NOTAM, validating the NOTAM in accordance with ICAO and AIP standards, formatting it and sending it along to the AFTN for dissemination. As mentioned, it is agreed by the employer and bargaining agent that this work is necessary but the level of service is in some dispute.

[125] The AIS specialists, other than the NOTAM specialists, are divided into two groups. One of these groups, made up of field specialists, collects, evaluates, writes and edits aeronautical information for entry into the various Canadian aviation publications, including the AIRAC system. They also do design work on aircraft instrument approaches. Five field employees are located, one each in Vancouver, Winnipeg, and Toronto with two in Montréal. Two headquarters AIC specialists are located in Ottawa and input data into the AIRAC system. In Edmonton, Moncton and Gander, there are no AIS employees, and their field work is done by AOGA service design pilots.

[126] The AIS specialists may have to amend information respecting such safety issues as developing hazards. The volume of information set out in the various publications is not static. Frequencies change, equipment may be changed or become unserviceable, and hence the relevant publications must constantly be changed to reflect changes in an ever-changing system. There is a need in updating relevant information to selectively assess information and changes, whether for NOTAM or otherwise, to ensure that only essential information is included and to minimize the possibility of the loss of crucial information in the general volume and clutter of information.

E–Group (g) FDAS (Flight Data Analyst Specialists)

[127] The employer's updated application indicates that the FDAS are responsible for collecting and interpreting data on all flight movements that occur with the assistance of NAV CANADA employees and translating the data collected into invoices for the services provided for the transmission to the users. NAV CANADA suggests that the FDAS services are

d'information de vol fournissent des renseignements devant faire l'objet d'un NOTAM. Les neuf spécialistes des NOTAM, travaillant tous ensemble à Ottawa, reçoivent régulièrement l'information aéronautique devant être publiée dans un NOTAM, valident le NOTAM par rapport aux normes de l'OACI et de l'AIP, en assurent le formatage et l'envoient sur le AFTN aux fins de diffusion. Comme mentionné précédemment, l'employeur et l'agent négociateur sont d'accord sur le caractère obligatoire de ce travail, mais ne s'entendent pas sur le niveau de service nécessaire.

[125] Les SIA, autres que les spécialistes des NOTAM, sont divisés en deux groupes. Les spécialistes sur le terrain recueillent, évaluent, rédigent et modifient l'information aéronautique qui apparaît dans les différentes publications canadiennes, ce qui comprend le système AIRAC. Ils effectuent aussi des travaux de conception des approches des aéronefs aux instruments. On compte cinq spécialistes sur le terrain; un à Vancouver, Winnipeg et Toronto respectivement, et deux à Montréal. Deux spécialistes des AIC situés à l'administration centrale à Ottawa entrent les données dans le système AIRAC. À Edmonton, Moncton et Gander, il n'y a aucun SIA, et le travail sur le terrain est effectué par des spécialistes de la conception des services d'AGNA.

[126] Les SIA peuvent être appelés à modifier l'information relative à des questions de sécurité comme de nouveaux risques. Le volume de l'information contenue dans les différentes publications varie. Il peut y avoir des changements de fréquence, l'équipement peut changer ou devenir inutilisable, c'est pourquoi les publications pertinentes doivent être mises à jour de manière continue. Pour mettre l'information pertinente à jour, il faut évaluer de manière sélective l'information et les changements, dans les NOTAM ou autres publications, de sorte à inclure seulement l'information essentielle et à minimiser les possibilités de perte d'information cruciale dans le volume général et le fouillis de l'information.

E – Groupe g) SADV (spécialistes de l'analyse des données de vol)

[127] D'après la demande révisée de l'employeur, les SADV recueillent et interprètent les données de tous les mouvements des aéronefs contrôlés par les employés de NAV CANADA et produisent des factures à l'aide de ces données pour les services fournis avant de les transmettre aux utilisateurs. NAV CANADA prétend que les services des SADV doivent être maintenus

required because without their services revenues would be drastically reduced and NAV CANADA ANS services would cease as a consequence. As a result, the required services under CANSCA and aviation necessary to transport medical and other necessities would be unavoidable.

[128] The bargaining agent challenges the assertion that FDAS employees are responsible for capturing and interpreting the relevant data. It is alleged that the Flight Data Acquisition and Analysis System electronically composes and analyses data from the NFDPS and RDPS in order to automatically calculate user invoices. It is argued that 85% of all data is captured and billed automatically and that there is a discrepancy only in respect of about 15% of the data. It is in respect of this 15%, it is submitted, that the FDAS employees must act and their function in part is to resolve customer complaints. The bargaining agent also puts emphasis upon the fact that the collection of flight data is not directly essential to operation but only of possible effect indirectly and eventually. In any case, the bargaining agent argues the employer has available alternative means of financing its operations during a work dispute.

[129] Mr. Arthur Andreassen testified on behalf of the employer concerning the work of the FDAS group. He indicated that the relevant employees work within the Rates and Revenue Branch at NAV CANADA. The Rates and Revenue Branch does rate planning, flight data acquisition and analysis and billing. The FDA specialists work in Flight Data Acquisition and Analysis. NAV CANADA's revenue is principally from charges for the navigation and air traffic control and assistance it provides for domestic en route services, terminal services, for Oceanic services provided over the North Atlantic and for services to overflights, as well as for services on takeoff, approach and landing. The parameters within which the charges of NAV CANADA are to be set are by legislation required to be at a level sufficient to allow the company to meet its costs. The fees must be non-discriminatory and structured in such as fashion as not to adversely affect safety. The Rates and Revenues Group are responsible for ensuring that NAV CANADA fees comply with the legislative parameters. Substantially all, 98% of NAV CANADA revenues (of about $971 million in the most

parce que, sans ces services, les recettes générées chuteraient radicalement et les services de navigation aérienne de NAV CANADA devraient donc être interrompus. Par conséquent, les services prévus aux termes de la LCSNAC et les services d'aviation nécessaires pour transporter des biens médicaux et autres nécessités seraient inévitables.

[128] L'agent négociateur conteste l'affirmation selon laquelle les SADV sont responsables de la saisie et de l'interprétation des données pertinentes. Il allègue que le système d'acquisition et d'analyse des données de vol compose et analyse par voie électronique les données à partir du NFDPS et du RDPS et calcule automatiquement les factures. Il prétend que 85 % de toutes les données sont entrées automatiquement et que les factures sont produites automatiquement. Il y a un écart pour seulement environ 15 % des données. Les SADV doivent intervenir pour ce 15 % et répondre en partie aux plaintes des clients. L'agent négociateur insiste également sur le fait que la collecte des données de vol n'est pas essentielle à l'exploitation et qu'elle peut avoir seulement une incidence indirecte et éventuelle. De toute manière, l'agent négociateur prétend que l'employeur a d'autres moyens de financer son exploitation au cours d'un conflit de travail.

[129] M. Arthur Andreassen a témoigné au nom de l'employeur relativement au travail des SADV. Il a indiqué que ces employés travaillaient au sein de la Direction des tarifs et des recettes de NAV CANADA. Cette direction fait la planification des tarifs, l'acquisition et l'analyse des données de vol et la facturation. Les spécialistes de l'analyse des données de vol (SADV) travaillent dans le secteur de l'acquisition et de l'analyse des données de vol. Les recettes de NAV CANADA proviennent principalement de la navigation et du contrôle de la circulation aérienne et de l'assistance fournie pour les services internes en route, les services aux terminaux, les services océaniques dans l'Atlantique nord, les services de survol, ainsi que les services de décollage, d'approche et d'atterrissage. La loi prévoit que les paramètres des frais imposés par NAV CANADA doivent être fixés à un niveau suffisant pour permettre à la société de ne pas dépasser ses coûts. Les frais doivent être imposés sans discrimination et être structurés de manière à ne pas avoir d'incidence pour la sécurité. Le groupe des tarifs et des recettes s'assure que les frais imposés par NAV CANADA sont

recent fiscal year) are from charges and fees to aviation for air traffic control and related services.

[130] Billing is done by NAV CANADA on a monthly basis, unless there is a credit risk in respect of an airline. Users are given a month to pay. After the September 11, 2001 terrorist attacks this period was extended to 45 days for a period, but has now been restored to 30. For each flight billed, the bill specifies the operator, the date, the flight number, often the aircraft registration mark and a unique identifier five letter code starting with CF or CG. The invoice sets out the aircraft type, its weight (used to set scale for billing), the origin and destination of the flight, and the distance flown in Canadian airspace. The fees for the service to a flight are indicated in accordance with an established scale.

[131] The FDAS provide data taken from four systems to be used in billing. The four systems from which the FDAS extract data, verify it, clean it up and transmit it to billing for the production of bills in accordance with established schedules are:

• The Aeronautical Fixed Telecommunications Network (AFTN) for flight plan information;

• The National Flight Data Processing System (NFDPS) at each Area Control Centre;

• The Radar Data Processing System (RDPS), which provides flight and positioning data for aircraft, on an interval of about two minutes;

• The NAV CANADA Aircraft Movement System, which utilizes data collected by an OSS in a tower on FSS or a Flight Information Centre, to record aircraft arrivals and departures.

[132] Those four sources of information are used by the CAOSS FDAS group in Ottawa to allow the compilation, cross-checking and provision of accurate information for billing. There are 13 FDAS in the CAOSS group located in Ottawa. Generally, they work a regular day shift, Monday to Friday, but near each month's billing date an employee may work Saturdays

conformes aux paramètres législatifs. Essentiellement toutes (98 %) les recettes de NAV CANADA (environ 971 millions de dollars au cours du dernier exercice) proviennent des frais exigés pour le contrôle de la circulation aérienne et les services connexes.

[130] NAV CANADA fait la facturation tous les mois, à moins qu'une compagnie aérienne présente un risque de crédit. Les utilisateurs ont un mois pour payer. Après les attaques terroristes du 11 septembre 2001, la période a été prolongée à 45 jours, mais elle a maintenant été rétablie à 30 jours. Chaque facture contient le nom de l'exploitant, la date, le numéro de vol, la marque d'immatriculation de l'aéronef et l'identificateur unique, un code de cinq lettres commençant par CF ou CG. La facture précise également le type d'aéronef, son poids (utilisé pour établir le barème des frais), l'origine et la destination du vol et la distance parcourue dans l'espace aérien canadien. Ces frais de service sont indiqués conformément au barème établi.

[131] Les SADV fournissent des données provenant de quatre systèmes qui servent à la facturation. Les SADV extraient les données, les vérifient, les épurent et les transmettent pour la production des factures conformément aux barèmes des frais établis aux fins de facturation à partir des quatre systèmes suivants :

• le réseau du service fixe des télécommunications aéronautiques (AFTN) pour l'information sur les plans de vol;

• le système national de traitement des données de vol (NFDPS) à chaque centre de contrôle régional;

• le système de traitement des données radar (RDPS) qui fournit des données sur le vol et la position de l'aéronef, à intervalle d'environ deux minutes;

• le système d'information de NAV CANADA sur les mouvements des aéronefs qui utilise les données recueillies par un SSO dans une tour, une station d'information de vol ou un centre d'information de vol, pour confirmer l'arrivée ou le départ des aéronefs.

[132] Ces quatre sources d'information permettent au groupe des SADV représenté par l'ACSSO à Ottawa de compiler, de contre-vérifier et de fournir de l'information aux fins de facturation. Il y a 13 SADV dans le groupe de l'ACSSO situé à Ottawa. En général, ils travaillent des quarts de travail de jour, du lundi au vendredi, mais près de la date de facturation mensuelle,

or Sundays if necessary to ensure the integrity of the data. The FDAS monitor the four identified systems on an ongoing basis for anomalies, troubleshoot and generally supervise the collection, refinement and integrity of the relevant data. Because of system limitations and other problems which arise there is an important quality assurance function. The FDAS must ensure that the flight data sent to billing represents a *bona fide* representation of a flight which actually did occur. In addition to its use for billing, the analysed data is also used for NAV CANADA's general statistical purposes.

[133] Tab 14 of document no. 27 (no. 170600) is the NAV CANADA Position Information Document for the FDAS position. It indicates, as the employer alleges, that the tasks to be performed are the analysis and resolution of complex data problems referred by flight data support analysts. Among the FDAS there are in fact two job levels. There are eight FDAS, GT-4 level and five FDAS, GT-3 employees at the support level. In general, the work of both groups of FDAS is generally focussed upon data integrity, and is directed to ensure the quality of the input data by correcting errors which may and frequently do arise. Mr. Andreassen indicated that about 80% of the data is initially correct, 20% requires to be corrected. In respect of the training required for the positions, generally GT-3s and GT-4s have an operational background and hence require less training as a group. The FDAS in consequence are mainly trained on the job, which requires a couple of months, although there may be some classroom training.

[134] Mr. Andreassen argued that, the accuracy, timeliness and credibility of the billing are a cornerstone of the financial viability of the company. It is the FDA specialists who must respond to investigate if customers challenge NAV CANADA billing. If the services of the FDAS were withdrawn it is submitted that no proper bill could be issued and the financial viability of the company would, as a consequence, be severely affected. Mr. Andreassen indicated that the reliability of the revenue stream is essential security for the bonds and loans of NAV CANADA. Not being able to bill, it was submitted by Mr. Andreasson, would not be a viable situation for the company.

un employé peut travailler les samedis et dimanches, au besoin, pour assurer l'intégrité des données. Les SADV surveillent les quatre systèmes en continu pour déceler les anomalies, rechercher les pannes et superviser généralement la collecte, la définition et l'intégrité des données pertinentes. En raison des limites des systèmes et d'autres problèmes pouvant survenir, la fonction d'assurance de la qualité est importante. Les SADV doivent s'assurer que les données de vol envoyées à la facturation donnent une représentation authentique d'un vol ayant réellement eu lieu. Outre la facturation, NAV CANADA utilise les données analysées à des fins de statistiques générales.

[133] L'onglet 14 du document nº 27 (nº 170600) est le document d'information sur la position de NAV CANADA relativement aux SADV. Il indique, conformément à ce que l'employeur allègue, que leurs tâches comprennent l'analyse et la résolution de problèmes complexes liés aux données renvoyées par les analystes de soutien aux données de vol. Les SADV comptent deux niveaux d'emploi. Il y a huit SADV de niveau GT-4 et cinq SADV de niveau GT-3 au niveau du soutien. En général, le travail des deux groupes de SADV concerne l'intégrité des données et vise à assurer la qualité des données entrées en corrigeant des erreurs qui peuvent se glisser, ce qui se produit fréquemment. M. Andreassen a indiqué qu'environ 80 % des données ne contiennent pas d'erreurs et 20 % doivent être corrigées. En ce qui concerne la formation nécessaire pour ces postes, les GT-3 et les GT-4 ont normalement de l'expérience opérationnelle et ont donc besoin de moins de formation. Par conséquent, les SADV sont essentiellement formés en cours d'emploi, ce qui prend quelques mois. Il peut néanmoins y avoir de la formation en classe.

[134] M. Andreassen a fait valoir que l'exactitude, la rapidité et la crédibilité de la facturation sont la pierre angulaire de la viabilité financière de la société. Ce sont les SADV qui doivent entamer une enquête lorsque des clients contestent une facture de NAV CANADA. En cas d'interruption des services des SADV, il est allégué qu'aucune facture ne pourrait être émise convenablement et que la viabilité financière de la société pourrait être grandement compromise. M. Andreassen a expliqué que NAV CANADA devait pouvoir compter sur cette source de revenu pour assurer la sécurité des obligations et des prêts de l'entreprise. À son avis, l'interruption de la facturation ne serait pas une solution viable pour la société.

[135] Mr. Andreassen responded negatively to the suggestion that estimated, fictitious bills might be sent. He suggested that this would probably lead the customers to refuse to pay. Equally, he indicated, a failure to extract data on a daily basis would be problematic. Any scenario that would stop the regular billing process and require catch up would affect the credibility of the billing, Mr. Andreassen suggested. If the systems didn't work for a period of weeks, it would take a long period for the credibility and integrity of the system to recover. The evidence did indicate, however, that the data sources do have retention periods of some duration. The NCAMS and AFTN retain data for 30 days. The NFDPS and RDPS are retained for 15 days.

[135] M. Andreassen a répondu par la négative à la suggestion d'envoyer potentiellement des factures estimatives et fictives. Il a indiqué que les clients refuseraient probablement de payer. Par ailleurs, il a affirmé que le défaut d'extraire les données quotidiennement causerait un problème. À son avis, tout scénario qui interromprait le processus de facturation régulière et nécessiterait un rattrapage nuirait à la crédibilité au titre de la facturation. Si les systèmes n'étaient pas exploités pendant quelques semaines, il faudrait une longue période pour rétablir la crédibilité et l'intégrité du système. La preuve a cependant démontré que les systèmes d'où proviennent les données conservent ces données pendant une certaine période. Le NCAMS et le AFTN conservent les données pendant 30 jours, et le NFDPS et le RDPS, pendant 15 jours.

[136] On cross-examination, Mr. Andreassen was questioned respecting a change to billing procedures. A notice respecting revised billing procedures was sent out on May 15, 2003, as a result of the economic circumstances of a major carrier. The change will allow weekly interim billings if a user's credit rating falls below a certain level. The interim fees are proposed to be based upon forecasts developed from historical traffic flows and related factors. These fees will apply if credit reports and history indicate weekly billing is appropriate. Such bills will be based on an estimate and not on actual data but will be corrected at the time of the monthly billing if necessary. Some customers, Mr. Andreassen acknowledged, are in fact already interim billed, based on such an estimate.

[136] En contre-interrogatoire, on a questionné M. Andreassen au sujet du changement des procédures de facturation. Un avis à cet égard a été envoyé le 15 mai 2003 en raison de circonstances économiques d'un grand transporteur. Le changement permettra des facturations hebdomadaires provisoires si la cote de crédit d'un utilisateur descend sous un certain niveau. On propose d'établir les frais provisoires en fonction du débit de la circulation aérienne et autres facteurs connexes. Ces frais s'appliqueront si les rapports de solvabilité et l'historique démontrent que la facturation hebdomadaire est préférable. Ces factures sont calculées selon une estimation et ne sont pas fondées sur des données réelles, mais elles seront corrigées au moment de la facturation mensuelle, s'il y a lieu. M. Andreassen a reconnu que certains clients reçoivent déjà des factures provisoires, fondées sur une estimation.

[137] Mr. Andreassen, in response to questioning, indicated that the conveyance of at least some information to the billing section could be done by the FDAS manager. He also acknowledged that if a problem occurs in the system over a weekend it generates an alarm for the Information Management Team, not the CAOSS FDAS members. The Information Management employees respond to the problem and attempt to rectify it. Also in response to questioning, he acknowledged that presently, after verification, data is backed-up and stored on a daily basis at the end of each day. Cleaned up source data is kept for audit purposes, and generally is retained for a lengthy period of time.

[137] En réponse à des questions, M. Andreassen a convenu que le gestionnaire des SADV pourrait transmettre au moins certains renseignements à la section de la facturation. Il a reconnu que si un problème se produit dans le système pendant la fin de semaine, l'équipe de gestion de l'information, dont les membres ne sont pas des SADV de l'ACSSO, sera alertée. Les employés de la gestion de l'information tentent alors de régler le problème. Également en réponse à des questions, il a admis qu'actuellement les données de vérification sont étayées et mémorisées à la fin de chaque journée. Les données de base épurées sont maintenues aux fins de vérification et sont généralement conservées pendant une longue période.

IV–The Aeronautical Study

[138] Before considering the situation of each of the described groups by reference to the applicable legal standards, there is one further component of evidence that must be considered in respect of the situation of employees within the various groups represented by CAOSS. That is the conclusion of the aeronautical study prepared in respect of the employees in the air traffic control group represented by CATCA. In *Nav Canada (168)*, *supra*, the Board indicated that in the event of a reduction of services, the standard regularly and ordinarily applied by regulation in the case of CARs and on the basis of testimony of the NAV CANADA witnesses who testified in those proceedings, ordinarily required before the withdrawal of a significant element of air navigation services, was a safety study or risk assessment. Accordingly, a safety study or risk assessment was conducted in respect of proposed withdrawal of services by CATCA employees. The study was conducted in the fall of 2002 and the spring of 2003. The report of the safety assessment was deposited with the Board subject to argument to be made respecting its materiality and the weight to be given to it. While the risk assessment aeronautical study is fully considered by the Board in its decision in respect of the CATCA bargaining unit released together with this decision, it is important to identify the concerns of present relevance raised by that study. These concerns have been raised here for the purpose of identifying major areas of risk or concern that must be considered by the Board in these reasons. For brevity, the Board will cite here only the Executive Summary of the March 31, 2003, CATCA Aeronautical Study following *Nav Canada (168)*, *supra*.

EXECUTIVE SUMMARY

Canadian Air Traffic Control Association Proposed Withdrawal of Services Following the Canada Industrial Relations Board Decision No. 168

The purpose of this aeronautical study is to identify and evaluate potential hazards and risks that may result from a proposal to withdraw selected air traffic control services in a strike situation.

The methodology for analyzing the safety impact of the proposed reduction in air traffic control services is the aeronautical study process. The framework meets the

IV – L'étude aéronautique

[138] Avant d'étudier la situation de chacun des groupes décrits par rapport aux normes juridiques s'appliquant, il convient de se pencher sur un autre élément de preuve concernant les employés des différents groupes représentés par l'ACSSO. Il s'agit de la conclusion de l'étude aéronautique préparée à l'égard des employés du groupe de contrôle de la circulation aérienne représenté par l'ACCTA. Dans *Nav Canada (168)*, précitée, le Conseil a déclaré qu'en cas de réduction des services, la norme s'appliquant normalement et ordinairement par règlement dans le cas du RAC et sur la foi des déclarations des témoins de NAV CANADA dans le cadre de ces procédures, habituellement requises avant l'interruption d'une portion importante des services de navigation aérienne, était la tenue d'une étude sur la sécurité ou d'une évaluation des risques. Par conséquent, une étude sur la sécurité ou une évaluation des risques a été effectuée en vue de l'interruption du service proposé par les employés de l'ACCTA. L'étude a été menée à l'automne 2002 et au printemps 2003. Le rapport de l'évaluation de la sécurité a été soumis au Conseil, sous réserve des observations pouvant être faites au sujet de son importance et du poids devant lui être accordé. Dans sa décision concernant l'unité de négociation de l'ACCTA, rendue en même temps que la présente décision, le Conseil a tenu compte de tous les éléments de l'étude aéronautique sur l'évaluation de la sécurité. Il est cependant important de déterminer les préoccupations soulevées dans l'étude qui sont pertinentes en l'espèce. Elles sont soulevées ici pour désigner les principaux secteurs représentant des risques ou soulevant des préoccupations dont le Conseil doit tenir compte dans les présents motifs. Par souci de concision, le Conseil citera seulement le sommaire à l'intention de la direction, datant du 31 mars 2003, tiré de l'étude aéronautique visant l'ACCTA et faisant suite à la décision *Nav Canada (168)*, précitée.

SOMMAIRE À L'INTENTION DE LA DIRECTION

Proposition d'interruption de services de l'Association canadienne du contrôle du trafic aérien à la suite de la décision n° 168 du Conseil canadien des relations industrielles

L'objet de cette étude aéronautique est de définir et d'évaluer les dangers et les risques potentiels que pourrait présenter une proposition d'interruption de certains services du contrôle de la circulation aérienne en cas de grève.

Le processus de l'étude aéronautique s'avère être la méthodologie adoptée pour l'analyse des effets sur la sécurité de la réduction proposée des services de contrôle de la

requirement of Canadian Risk Management Standard CAN/CSA-Q850-97. This study reflects the views of a broad range of aviation operational and safety management experts.

The specific strike scenario being examined resulted from preliminary rulings by the Canada Industrial Relations Board (CIRB) as well as a proposed model for service provided by the Canadian Auto Workers/Canadian Air Traffic Control Association (CAW/CATCA).

The unprecedented nature of the proposal will result in significant levels of uncertainty for air traffic controllers, NAV CANADA management, pilots, aircraft operators and other stakeholders. The uncertainty with respect to how the system will operate, what services will be provided or received, and how safety decisions will be made, is a major source of risk.

The assumptions upon which the safety system has been built over time are no longer valid under a strike scenario. Therefore, what is left of the safety system will be subject to a broad range of inconsistent interpretations. So with only a partial safety system in place, there is no certainty that safety can be maintained. This lack of predictability in the safety system introduces a range of significant safety risks. The potential consequences are serious and the probability of the risks occurring is greater than before.

This aeronautical study concludes that the proposed withdrawal of air traffic control services results in an unacceptable increase in safety risk due in part to:

• the withdrawal of a considerable portion of scheduled air carrier operations with known and unknown impacts on the travel of medical patients and supplies and increased risk to the travelling public using alternative, less safe modes of transport;

• increased uncertainty and risk to the safety management practices of aviation organizations;

• considerable negative Human Factors effects for pilots, controllers and air traffic services managers, both short term and long term;

• retrograde practices within the aviation flying community;

• the loss of numerous important government services that depend on aviation, notwithstanding the provisions in CANSCA. These range from rabies bait programs, to essential community and family services, to fire fighting preparedness and response;

• the loss of much of the capability to support inspection and preventative maintenance of utilities and pipelines;

• degradation of response times to all types of emergencies that depend to any degree on air support; and

circulation aérienne. Le cadre de travail répond aux exigences prescrites dans la Norme canadienne sur la gestion du risque CAN/CSA-Q850-97. Cette étude tient compte des opinions d'un large éventail d'experts en exploitation et en gestion de la sécurité dans le domaine de l'aviation.

Le scénario particulier de grève examiné découlait des décisions préliminaires du Conseil canadien des relations industrielles (CCRI) ainsi que d'un modèle proposé de prestation de services par les Travailleurs canadiens de l'automobile/Association canadienne du contrôle du trafic aérien (TCA/ACCTA).

Cette proposition sans précédent entraînera une forte incertitude parmi les contrôleurs aériens, la direction de NAV CANADA, les pilotes, les exploitants d'aéronefs et les autres parties intéressées. On se demande comment le système fonctionnera, quels services seront fournis ou reçus et comment les décisions concernant la sécurité seront prises; il s'agit là d'une importante source de risque.

Les hypothèses à partir desquelles le système de sécurité a été développé au fil du temps ne sont plus valables dans un scénario de grève. Par conséquent, ce qui restera du système de sécurité sera soumis à une grande variété d'interprétations incompatibles. Il n'est donc pas assuré que la sécurité puisse être maintenue avec le système partiel en place. L'imprévisibilité du système de sécurité apporte un éventail de risques sérieux. Les conséquences potentielles sont graves et la probabilité de risques est plus grande qu'auparavant.

Cette étude aéronautique conclut que le retrait proposé des services de contrôle de la circulation aérienne entraîne une augmentation inacceptable du risque pour la sécurité due en partie :

• à l'élimination d'une portion considérable des opérations régulières des transporteurs aériens, qui aura des effets connus ou non sur le transport des patients et des produits médicaux et sur l'augmentation du risque pour les voyageurs utilisant d'autres modes de transport moins sécuritaires;

• à l'incertitude et au risque accrus relatifs aux pratiques de gestion de la sécurité des organismes aéronautiques;

• aux effets négatifs considérables sur les facteurs humains pour les pilotes, les contrôleurs et les gestionnaires des services de la circulation aérienne, tant à court terme qu'à long terme;

• aux pratiques rétrogrades parmi la communauté navigante de l'aviation;

• à la perte de nombreux services gouvernementaux importants qui dépendent de l'aviation sans compter les dispositions de la Loi sur les SNA, allant du programme contre la rage et des services essentiels aux communautés et aux familles jusqu'à l'intervention pour la lutte contre l'incendie;

• à la perte de cette capacité de soutenir l'inspection et la maintenance préventive des services publics et des conduites;

• à la dégradation des délais d'intervention pour tous les types d'urgences qui dépendent d'une manière quelconque du soutien en l'air;

• considerable uncertainty for anyone trying to plan or make decisions about flight operations, shipping of time-sensitive materials, responding to emergencies or the protection of national security and the environment.

It is clear following deliberations by two panels of aviation experts, and the study teams' analyses, that if a strike were to occur it would have significant destabilizing impacts on the safety system that has been built up over time. Effective mitigation for controlling all risks associated with operating the air navigation service during a strike could not be identified. Additionally, in the case of a number of hazards and risks impacting the aviation community or the public, the practical mitigation measures may not exist.

(pages 4–5)

V–Analysis and Decision

[139] Because it was not possible for NAV CANADA and CATCA to fully agree upon certain issues of methodology relating to the study and because it was NAV CANADA's position that a study meeting the requirements of an aeronautical study under the *Aeronautics Act* and regulations would have to be conducted in a manner determined by NAV CANADA, CATCA refused to participate in the study to be conducted under the terms in respect of which NAV CANADA felt an appropriate study should be conducted. Eventually, after hearing the parties, the Board ruled that the study should proceed in any case and such measures as might be required to address effects and other consequences of the study rising out of the circumscribed CATCA participation could be addressed later.

[140] It is important to note as well that the general principles and general approach set out in section 87.4 of the *Code* are designed to ensure the continuation of such services as are required to avoid immediate and serious danger to the health or safety of the public. In the Board's decision in *Nav Canada (168)*, *supra*, in the context of the present employer and in consideration of the actual air navigation services (see paragraphs 214 to 232 in particular), the Board set out the principles that it ought to apply in seeking to avoid such danger. A number of important conclusions can be drawn from these principles. There the Board indicated that primary focus must be the interpretation and application of the specific legislative provisions in the *Code* and this should be undertaken in the context of all relevant legislation. Obviously, in the case of the air navigation system, the *Aeronautics Act* and the related regulations and regulatory structure are relevant and of importance.

• à l'incertitude considérable pour tous ceux qui essaient de planifier ou de prendre des décisions au sujet des opérations aériennes, de l'expédition en temps opportun de documents délicats, d'une intervention en cas d'urgence ou de la protection de la sécurité nationale ou de l'environnement.

Il est clair à la suite des délibérations de deux tribunes d'experts de l'aviation et des analyses des équipes de l'étude que s'il devait y avoir une grève, il y aurait d'importants effets déstabilisants sur le système de sécurité qui a été établi avec le temps. La compensation réelle pour le contrôle de tous les risques qui accompagnent l'exploitation du service de la navigation aérienne durant une grève ne peut être isolée. De plus, dans le cas de nombreux dangers et risques qui pourraient toucher la communauté de l'aviation ou le public, il pourrait ne pas y avoir de mesures de compensation pratiques possibles.

(pages 4-5; traduction)

V – Analyse et décision

[139] Comme NAV CANADA et l'ACCTA n'ont pas pu s'entendre sur toutes les questions touchant le processus de l'étude et comme NAV CANADA estimait que, pour satisfaire aux exigences relatives aux études aéronautiques énoncées dans la *Loi sur l'aéronautique* et son règlement, l'étude devait être effectuée de la manière prônée par NAV CANADA, l'ACCTA a refusé de participer à l'étude effectuée selon les modalités devant s'appliquer d'après NAV CANADA. Éventuellement, après avoir entendu les parties, le Conseil a conclu que l'étude devrait avoir lieu quoi qu'il en soit et qu'on pourrait se pencher ultérieurement sur les mesures à prendre pour contrer les effets et autres conséquences de l'étude découlant de la participation circonscrite de l'ACCTA.

[140] Il est aussi important de noter que les principes généraux et l'approche générale énoncés à l'article 87.4 du *Code* isent à assurer le maintien des services requis pour éviter les risques imminents et graves pour la sécurité ou la santé du public. Dans la décision *Nav Canada (168)*, précitée, dans le contexte du présent employeur et compte tenu des services actuels de navigation aérienne (voir les paragraphes 214 à 232 en particulier), le Conseil a énoncé les principes qu'il devait appliquer en vue d'éviter ces risques. Des conclusions importantes peuvent être tirées de ces principes. Le Conseil a indiqué que le principal objet doit être l'interprétation et l'application de dispositions législatives explicites du *Code*, en tenant compte de l'ensemble des lois pertinentes. Naturellement, en ce qui concerne le système de navigation aérienne, il est important de tenir compte de la *Loi sur l'aéronautique* t son règlement, ainsi que de la structure réglementaire

In applying the terms of section 87.4 of the *Code* the avoidance of immediate and serious danger to the health or safety of the public, considered in the broadest sense should be undertaken with the entire public's interests being protected. A third notion is that if the Board is to err in its determination, it should err on the side of caution. As the Board noted at paragraph 226 of *Nav Canada (168)*, *supra*, "[i]n cases of immediate or serious risk, a preventative approach will require caution."

[141] At the same time, the Board noted that it was of the view that "[a]ny abridgement of the right to strike must be to the minimum level required to cautiously protect the health or safety of the public." The Board noted that if the risk of danger was not immediate or serious or if the operation of facilities, production of goods, or supply of services in question could be limited or would not reasonably be necessary to protect public health or safety or to prevent an immediate or serious danger to the public, the Board should determine such services not to be required.

[142] In the present context, the Board is of the view that the words of paragraphs 225, 228, 229 and 230 of *Nav Canada (168)*, *supra*, are of particular relevance and they are repeated here for ease of reference:

> [225] The present panel is aware that there is some risk in applying the standards of even admittedly comparable legislation in a new legislative context. For this reason it should be stressed that the words of the *Code* and its standards must be the primary standard to be applied with primary reference to the facts and circumstances of the present case. However, the cited precedent does make the point, relevant in the present context, **that alternative approaches that allow services to be obtained elsewhere must be demonstrably sufficient and effective in removing any danger to the health or safety of the public if otherwise necessary services are not to be provided**.
>
> ...
>
> [228] Accordingly, it is the Board's view that any abridgement of the right to strike must be to the minimum level required to cautiously protect the health or safety of the public. **Accordingly, if the Board is assured that the risk or danger is not "immediate" or "serious," or if the operation of facilities, production of goods or supply of services in question can be limited or will not reasonably be necessary to protect public health or safety or to prevent an**

connexe. L'application des dispositions de l'article 87.4 du *Code* ur la prévention de risques imminents et graves pour la sécurité ou la santé du public, dans le sens le plus large, devrait viser à protéger les intérêts de l'ensemble du public. Une troisième notion est que, si le Conseil devait errer dans sa décision, son erreur devrait pencher du côté de la prudence. Comme le Conseil l'a déclaré au paragraphe 226 de *Nav Canada (168)*, précitée, « [e]n cas de risque imminent ou grave, c'est le principe de prudence qui s'impose ».

[141] Le Conseil a aussi noté qu'à son avis « [t]oute restriction imposée au droit de grève doit être cantonnée dans les limites de ce qui est strictement nécessaire pour protéger en toute prudence la santé ou la sécurité du public ». Le Conseil a aussi déclaré que si le risque n'est ni imminent ni grave, ou si le fonctionnement des installations, la production d'articles ou la prestation de services peuvent être réduits, ou ne sont pas raisonnablement nécessaires à la sécurité ou la santé du public, ou pour prévenir un risque imminent et grave, le Conseil devrait décider que le maintien de tels services ne doit pas être exigé.

[142] Dans le présent contexte, le Conseil estime que les mots utilisés aux paragraphes 225, 228, 229 et 230 de *Nav Canada (168)*, précitée, sont particulièrement pertinents et ils sont reproduits ici par souci de commodité :

> [225] En l'espèce, le banc est parfaitement conscient du fait qu'il est quelque peu problématique d'appliquer, dans un contexte législatif qui est nouveau, des normes ou critères tirés d'un autre texte, même si celui-ci est de toute évidence comparable. Il y a donc lieu de rappeler que ce sont les formules mêmes du *Code* t les normes fixées par celui-ci qui constituent la norme de base au regard de cet élément essentiel que sont les faits et circonstances de la présente affaire. Le précédent cité ci-dessus précise tout de même quelque chose qui ne manque pas de pertinence en l'espèce et c'est que **smesures de rechange permettant d'assurer les services essentiels doivent être nettement capables de prévenir tout risque pour la sécurité ou la santé du public au cas où les services nécessaires ne pourraient pas être assurés dans les conditions normales**.
>
> ...
>
> [228] Le Conseil estime en conséquence que toute restriction imposée au droit de grève doit être cantonnée dans les limites de ce qui est strictement nécessaire pour protéger en toute prudence la santé ou la sécurité du public. **Donc, si le Conseil est persuadé que le risque ou le danger n'est ni « imminent » ni « grave », ou si le fonctionnement des installations, production d'articles ou prestation de services peuvent être réduits, ou ne sont pas raisonnablement**

immediate and serious danger the Board should determine such services not to be required.

[229] Some consideration of the level of necessary abridgement of the "right to strike" intended by the *Code* is therefore important. First of all, if section 87.4 is considered in its entirety, it is evident that both the employer and the trade union must continue the supply of services and operation of facilities. The obligation is incumbent on both. The word "prevent" must also be considered. The danger need not arise immediately. It is enough that the services or operation of facilities are necessary to "prevent" the immediate and serious danger. It is not required that an actual occurrence, accident or tragedy be apprehended. If a danger is immediate and serious it must be prevented. **It is the danger that must be prevented and not the actual occurrence.**

[230] The only services that must be continued are those necessary to prevent an immediate and serious danger to the safety or health of the public. Conversely, if the withdrawal of services would result in a situation where an immediate and serious danger is not prevented, the services must be provided. A partial withdrawal of services, because of the notion of "the extent necessary" is possible if the partial provision of services is sufficient to prevent the danger. Such considerations are relevant to certain notions applicable to similar provisions in past circumstances. The idea that an employer should not be permitted to carry on "business as usual" has been frequently expressed. What this notion encompasses is that the right to strike would be rendered meaningless if the notion of danger to the public is so restrictively interpreted that in effect the employer could carry on its business in its ordinary manner. What section 87.4 suggests is that the carrying on of business as usual should only be possible to the extent that such carrying on of business is necessary to protect the safety or health of the public from immediate and serious danger.

(pages 107–110; emphasis added)

nécessaires à la sécurité ou la santé du public, ou pour prévenir un risque imminent et grave, le Conseil devrait décider que le maintien de tels services ne doit pas être exigé.

[229] Il y a donc lieu de se pencher sur le niveau de restriction qu'il est nécessaire d'imposer au « droit de grève » tel que prévu dans le *Code*. D'abord, à lire l'article 87.4 dans son ensemble, il est clair que c'est à la fois l'employeur et le syndicat qui sont tenus de maintenir la prestation de service et le fonctionnement des installations. C'est une obligation qui leur incombe à tous les deux. Il y a également lieu de se pencher sur le sens du mot « prévenir ». Il n'est pas nécessaire que le danger soit immédiat. Il suffit que les services ou les installations en question soient nécessaires pour « prévenir » un danger imminent et grave. Il n'est pas nécessaire, donc, que l'incident, l'accident ou la tragédie soit appréhendé. S'il y a un danger imminent et grave, il faut le prévenir. **En effet, c'est le risque qui doit être prévenu, et non pas l'incident lui-même.**

[230] Les seuls services dont la continuité doive être assurée sont les services nécessaires pour prévenir des risques imminents et graves pour la sécurité ou la santé du public. À l'inverse, si une interruption de service créait un risque imminent et grave qu'on ne pourrait pas prévenir, les services en question devraient être maintenus. Compte tenu du membre de phrase « dans la mesure nécessaire », il peut y avoir une interruption partielle de service dans la mesure où le maintien partiel des services en question suffit à prévenir le risque. De telles considérations se rapportent à divers concepts applicables à des dispositions analogues dans d'autres affaires survenues dans le passé. L'idée qu'un employeur ne devrait pas pouvoir continuer « comme si de rien n'était » a souvent été avancée. Ce qu'on entend par cela c'est que le droit de grève se verrait vider de tout son sens si la notion de risque pour le public était interprétée de manière si restrictive qu'en fait l'employeur pouvait continuer comme si de rien n'était. Or, ce qu'il faut comprendre de l'article 87.4 c'est qu'il est possible de continuer comme si de rien n'était seulement dans la mesure où le maintien normal de cette activité est nécessaire pour protéger la sécurité ou la santé du public contre un risque imminent et grave.

(pages 107-110; c'est nous qui soulignons)

[143] It is also of importance to note that in *Nav Canada (168)*, *supra*, which was delivered by the Board on August 2, 2002, the Board considered the authorities to the point relevant in providing meaning and content to the notion of "immediate and serious danger," and the related wording of section 87.4. Subsequently, the Federal Court of Appeal has reviewed the Board's application of section 87.4 in *Chalk River Technicians and Technologists* v. *Atomic Energy of Canada Ltd.*, [2003] 3 F.C. 313 (C.A.). On December 10, 2002, the Federal Court of Appeal released its decision in that matter and therein observed:

[51] I begin my analysis by pointing out that although the English version of subsection 87.4(6) uses the words "could pose" and the French version uses the words "*pourrait constituer*", the Board used the words "would pose" in

[143] Il est également important de déclarer que dans *Nav Canada (168)*, précitée, rendue le 2 août 2002, le Conseil s'est penché sur la jurisprudence pertinente donnant un sens et un contenu à la notion de « risques imminents et graves » et au libellé connexe de l'article 87.4. La Cour d'appel fédérale a par la suite analysé l'application faite par le Conseil de l'article 87.4 dans *Chalk River Technicians and Technologists* c. *Énergie atomique du Canada Ltée*, [2003] 3. C.F. 313 (C.A.). Le 10 décembre 2002, la Cour d'appel fédérale a rendu sa décision dans cette affaire. Elle y déclarait ce qui suit :

[51] Je commencerai mon analyse en signalant que même si la version anglaise du paragraphe 87.4(6) emploie l'expression « *could pose* » et la version française, « pourrait constituer », le Conseil a employé l'expression « poserait » lorsqu'il a

formulating its conclusion. At paragraph 302 of its decision, the Board states:

"In light of the above analysis, the Board is of the view that in this case, the competing interests under section 87.4 must weigh in favour of the position of the employer. Consequently, the Board grants the employer's applications and declares that a strike or lockout **would pose** an immediate and serious danger to the safety or health of the public were AECL not to maintain its operations with respect to the uninterrupted and safe production of the medical isotopes as prescribed by AECL's site license. [Emphasis added.]"

[52] The words which appear in the statute, both in the English and French versions, require, in my view, less certainty on the part of the Board in reaching a conclusion concerning the existence of an immediate and serious danger than if the statute had used the words "would pose". In *Jose Pereira E Hijos, S.A.* v. *Canada (Attorney General)*, 2002 FCA 470; [2002] F.C.J. No. 1658 (C.A.) (QL), November 25, 2002, this Court, albeit in a different context, noted the distinction between the words "would" and "could". Stone J.A., for the Court, at paragraph 14 of his reasons, indicated that the word "would" seemed to require a showing of "probability", while the word "could" seemed to require a showing of "mere" possibility. As a result, this Court ought to be very careful in assessing the reasonableness of the Board's findings.

[53] Whether or not circumstances, in a given case, "could pose" a serious danger is a question of fact which falls squarely within the Board's purview. Unless the evidence is incapable of supporting the Board's finding, this Court ought not to intervene.

...

[63] A fair reading of the Board's decision shows that it concluded that the serious danger would be immediate because of its finding that it would occur in approximately 10 days, bearing in mind that within three days after the occurrence of a strike or lockout, AECL and Nordion would likely be unable to meet demand for their product, and that following the end of a strike or lockout, 10 days of production at Chalk River would be required for Nordion to resume regular shipments to its clients. Did the Board err in reaching this conclusion? Put another way, was the evidence sufficient to allow the Board to conclude that the serious danger would occur soon or within a short period of time?

[64] In my view, the answer to the latter question must be yes. On the evidence, taken as a whole, the Board could conclude that a danger occurring in 10 to 12 days after the commencement of a strike or lockout, was a danger which would occur soon or within a short period of time.

[65] I am, therefore, of the view that the Board's conclusion on the immediacy of the danger cannot be characterized as unreasonable. I come to this view in light of the evidence, and having in mind the words of the statute which require the

formulé sa conclusion. Au paragraphe 302 de sa décision, le Conseil dit :

« Compte tenu de cette analyse, le Conseil conclut que, en l'espèce, la pondération des intérêts en jeu dans l'article 87.4 doit pencher du côté de l'employeur. Il accueille donc ses demandes et déclare qu'une grève ou un lock-out **poserait** es risques imminents et graves pour la sécurité ou la santé du public si EACL était incapable de poursuivre ses activités en maintenant une production constante et sans danger de radioisotopes, comme son permis d'exploitation le prévoit. [Non souligné dans l'original.] »

[52] À mon avis, les expressions qui figurent dans la loi, tant dans la version anglaise que dans la version française, exigent du Conseil un degré de certitude moindre pour conclure à l'existence d'un risque imminent et grave que si la loi avait utilisé l'expression « poserait ». Dans l'arrêt *Jose Pereira E Hijos, S.A.* c. *Canada (Procureur général)*, 2002 CAF 470; [2002] A.C.F. nº 1658 (C.A.) (QL), 25 novembre 2002, notre Cour, quoique dans un contexte différent, a souligné la distinction entre les mots « *would* » et « *could* ». Au paragraphe 14 de ses motifs, le juge Stone, au nom de la Cour, a indiqué que le mot « *would* » semblerait exiger l'existence d'une « probabilité », tandis que le mot « *could* » n'exigerait qu'une « simple » possibilité. Notre Cour se doit donc d'être très prudente dans son appréciation du caractère raisonnable des conclusions du Conseil

[53] La question de savoir si, dans un cas donné, les circonstances « pourraient constituer » un risque grave est une question de fait qui relève strictement de la compétence du Conseil. À moins que la preuve ne puisse étayer la conclusion du Conseil, notre Cour ne doit pas intervenir.

...

[63] Une interprétation juste de la décision du Conseil montre que celui-ci a conclu à l'imminence du risque grave parce qu'il a estimé qu'il se manifesterait dans une dizaine de jours environ, ayant à l'esprit que dans les trois jours suivant le déclenchement d'une grève ou d'un lock-out, EACL et Nordion seraient vraisemblablement dans l'impossibilité de répondre à la demande concernant leur produit, et qu'après la fin d'une grève ou d'un lock-out, 10 jours de production à Chalk River seraient nécessaires pour que Nordion puisse reprendre régulièrement les livraisons à ses clients. Le Conseil a-t-il commis une erreur en arrivant à cette conclusion? Autrement dit, la preuve était-elle suffisante pour que le Conseil puisse conclure que le risque grave se manifesterait bientôt ou dans un court délai?

[64] À mon avis, il faut répondre par l'affirmative à cette dernière question. Compte tenu de la preuve, le Conseil pouvait conclure qu'un risque se manifestant de 10 à 12 jours après le déclenchement d'une grève ou d'un lock-out constituait un risque qui se manifesterait bientôt ou dans un court délai.

[65] Je suis donc d'avis que la conclusion du Conseil quant à l'imminence du risque ne peut être qualifiée de déraisonnable. C'est en tenant compte de la preuve et en ayant à l'esprit le libellé de la loi, qui impose au Conseil l'obligation de se former

Board to form an opinion as to whether a strike or lockout **could pose** an immediate and serious danger.

(pages 337–338 and 342–343)

une opinion sur la question de savoir si une grève ou un lock-out **pourrait constituer** un risque imminent et grave, que je suis arrivé à cette opinion.

(pages 337-338 et 342-343)

[144] It is therefore useful to bear in mind that the Board must address the issue in each case of whether a strike or lockout could pose an immediate and serious danger in considering two general arguments which were advanced by counsel for NAV CANADA. The first of these is based upon section 87.5 of the *Code*, which provides as follows:

[144] Il est donc utile de se rappeler que le Conseil doit se pencher sur la question à toutes les fois afin de déterminer si une grève ou un lock-out pourrait entraîner des risques imminents et graves en tenant compte des deux arguments généraux soulevés par le procureur de NAV CANADA. Le premier argument repose sur l'article 87.5 du *Code* ui est libellé comme suit :

87.5(1) Where the Board has received an application pursuant to subsection 87.4(4) or a question has been referred to the Board pursuant to subsection 87.4(5), the employer must not alter the rates of pay or any other term or condition of employment or any right or privilege of the employees in the bargaining unit, or any right or privilege of the bargaining agent, without the consent of the bargaining agent, until the later of the date on which the Board has determined the application or the question referred and the date on which the requirements of paragraphs 89(1)(a) to (d) have been met.

(2) Unless the parties otherwise agree, the rates of pay or any other term or condition of employment, and any rights, duties or privileges of the employees, the employer or the trade union in effect before the requirements of paragraphs 89(1)(a) to (d) were met, continue to apply with respect to employees who are members of the bargaining unit and who have been assigned to maintain services, facilities and production pursuant to section 87.4.

(3) A referral made pursuant to subsection 87.4(5), during a strike or lockout not prohibited by this Part, or an application or referral made pursuant to subsection 87.4(7), does not suspend the strike or lockout.

87.5(1) Si une demande est présentée au Conseil en vertu du paragraphe 87.4(4) ou un renvoi est fait au Conseil en vertu du paragraphe 87.4(5), l'employeur ne peut modifier ni les taux de salaire ni les autres conditions d'emploi, ni les droits ou avantages des employés de l'unité de négociation ou de l'agent négociateur, sans le consentement de ce dernier tant que le Conseil n'a pas rendu sa décision ou que les conditions prévues aux alinéas 89(1)a) à d) n'ont pas été remplies, la dernière de ces éventualités à survenir étant retenue.

(2) Sauf accord contraire entre les parties, les taux de salaire ou les autres conditions d'emploi, ainsi que les droits, obligations ou avantages des employés, de l'employeur ou du syndicat en vigueur avant que les conditions prévues aux alinéas 89(1)a) à d) soient remplies demeurent en vigueur à l'égard des employés de l'unité de négociation affectés au maintien de certaines activités en conformité avec l'article 87.4.

(3) Le renvoi prévu au paragraphe 87.4(5) - fait au cours d'une grève ou d'un lock-out non interdits par la présente partie - ou la demande ou le renvoi prévus au paragraphe 87.4(7) n'ont pas pour effet de suspendre la grève ou le lock-out.

[145] Based on the provisions of section 87.5(2), unless the parties agree, the rights, duties or privileges of the employees, the employer or the trade union in effect before the requirements of sections 89(1)(a) to (d) were met continue to apply with respect to employees, members of the bargaining unit who have been assigned to maintain services, facilities, and production pursuant to section 87.4. This, argued the employer, meant that the relevant employees must perform or undertake all of the duties which were undertaken prior to the withdrawal of services. A partial withdrawal of services, or a withdrawal of some of the services previously provided, it is argued, is not contemplated by the legislation.

[145] Le paragraphe 87.5(2) prévoit que, sauf accord contraire entre les parties, les droits, obligations ou avantages des employés, de l'employeur ou du syndicat en vigueur avant que les conditions prévues aux alinéas 89(1)a) à d) soient remplies demeurent en vigueur à l'égard des employés de l'unité de négociation affectés au maintien des services, des installations et de la production en conformité avec l'article 87.4. Ce qui signifiait, selon l'employeur, que les employés concernés devaient s'acquitter de toutes les tâches qu'ils assumaient avant l'interruption du service. Il fait valoir que la loi ne prévoit pas une interruption partielle des services ou l'interruption de certains services fournis auparavant.

[146] The Board's view, however, in respect of this argument is that the provisions set out in section 87.5(2) must be read in concert with and as modified by the

[146] En ce qui concerne cet argument, le Conseil estime cependant que les dispositions énoncées au paragraphe 87.5(2) doivent être interprétées de concert

provisions in section 87.4, in particular, the provisions in section 87.4(6). That section makes provision for the Board to order only the maintenance of such activities as are necessary to be continued to prevent an occurrence which could pose immediate and serious danger to the health and safety of the public. If the services are not perceived by the Board to be required to be continued under this test, it does not fall within the Board's mandate to order that they be continued. The Board is to designate by its order only the operation of those facilities, the supply of those services and the production for those goods that it considers necessary to continue in order to prevent an immediate and serious danger to the public.

[147] The second argument advanced by the employer is that the Board, in the course of specifying the manner or extent services must continue, could not order any measure that would require that employees other than employees in the bargaining unit continue services. The employer's counsel in making this argument rely upon an interpretation of the CANSCA legislation which was made by arbitrator T. Brown on October 22, 1998. In his decision in that matter, Arbitrator Brown was of the view that because the CANSCA legislation made no provision for assigning duties to excluded employees or those outside the bargaining unit, Parliament therefore did not intend that employees outside of the bargaining unit should be required to carry out essential duties normally performed by members of the unit during a work stoppage. In other words if the duties were necessary, the members of the striking bargaining unit should be required to perform them. This argument is particularly relevant in the present circumstances because of CAOSS' argument that the employees of the CATCA bargaining unit or FSS unit employees might perform many of the relevant duties.

[148] Like the first argument of the employer, it is the Board's view that this argument based on the provisions of the CANSCA legislation and the interpretation and application of it by the learned arbitrator falls upon a careful examination of section 87.4(6) which was not before the arbitrator. That section does allow the Board broad discretion to identify the supply of services that it considers necessary to continue and the manner and extent to which the employer, the trade union and the employees in the bargaining unit must continue that supply, operation or production and impose any measure that it deems appropriate for carrying out the requirements for this section. In previous situations where the Board has been granted broad discretion in

avec celles de l'article 87.4, tout particulièrement, du paragraphe 87.4(6). Celui-ci prévoit que le Conseil peut ordonner le maintien de ces activités seulement dans la mesure où il est nécessaire pour prévenir les risques imminents et graves pour la santé ou la sécurité du public. Si, en vertu de ce critère, le Conseil n'estime pas que les services devraient être maintenus, il ne relève pas de son mandat d'ordonner leur maintien. L'ordonnance du Conseil ne peut s'appliquer qu'au fonctionnement des installations, à la prestation des services et à la production des articles qui doivent, à son avis, être maintenus afin de prévenir les risques imminents et graves pour le public.

[147] Le deuxième argument avancé par l'employeur est que le Conseil, en précisant de quelle manière et dans quelle mesure les services doivent être maintenus, ne pourrait pas ordonner une mesure prévoyant que des employés autres que les employés de l'unité de négociation assurent les services. Le procureur de l'employeur fonde son argument sur l'interprétation de la LCSNAC faite part l'arbitre T. Brown, le 22 octobre 1998. Dans sa décision, l'arbitre Brown a déclaré que, comme aucune disposition de la LCSNAC ne prévoyait l'attribution des fonctions aux employés exclus ou à des employés de l'extérieur de l'unité de négociation, l'intention du législateur n'était pas que des employés de l'extérieur de l'unité de négociation soient tenus d'exécuter les tâches principales des membres de l'unité pendant un arrêt de travail. Autrement dit, si les fonctions étaient nécessaires, les membres de l'unité de négociation en grève devraient s'en acquitter. Cet argument revêt une pertinence particulière dans les circonstances en l'espèce en raison de l'argument de l'ACSSO selon lequel les employés de l'unité de négociation de l'ACCTA ou de l'unité des SIV peuvent assumer plusieurs des fonctions concernées.

[148] Comme pour le premier argument de l'employeur, le Conseil estime que cet argument repose sur les dispositions de la LCSNAC et que l'interprétation et l'application qu'en fait l'arbitre s'inscrit dans un examen minutieux du paragraphe 87.4(6) sur lequel l'arbitre n'avait pas à se prononcer. Cet article confère au Conseil un vaste pouvoir discrétionnaire pour déterminer les services qu'il est nécessaire, à son avis, de maintenir et la manière et la mesure dans laquelle l'employeur, le syndicat et les employés membres de l'unité de négociation doivent maintenir ces activités et pour imposer les mesures qu'il considère appropriées pour se conformer aux exigences de l'article. Dans des affaires

such circumstances, the Board has not limited the discretion granted to it by the legislation but instead has chosen to apply the relevant provisions in the context of the *Code* in accordance with the intent of those sections which are relevant and the broad principles of that legislation. Where the intended principles of the legislation, the related sections, and the context appear to require it, the Board has undertaken to utilize the flexibility granted by the legislative provisions to support the achievement of the intent of the *Code*. In the present matter then the Board is not prepared, in view of the content of section 87.4(6), to limit the consideration of the imposition of appropriate measures by a preconceived limitation that it will not consider whether various activities currently performed by employees in the CAOSS bargaining unit could be accomplished by others outside of the bargaining unit since if the services may be readily accomplished by others, then performance by members of the bargaining unit cannot reasonably be said to be necessary. However, in making this assessment, consideration will be given to whether others experienced and competent in the provision of such services are reasonably available.

[149] Counsel for the employer also argued that it was not appropriate to link possible strike activities to be accomplished by those within the bargaining unit to the possibility of strike action or lockout in respect of another group of employees. It is argued that the assessment to be made of the services to be continued should be made in the context that all the other bargaining units would provide their usual services. In respect of this argument, it appears to the Board that the interpretation and application of the section should be accomplished within the context of the facts before it at a given time. If the withdrawal of services by one or other of the related or other bargaining units was likely or probable, this would be a factor to be taken into consideration. Given present circumstances, however, the evidence before the Board in respect of all of the matters indicates that there does not appear to be any imminent strike action on the part of the related bargaining units and these reasons for decision are therefore issued in the context before the Board, that simultaneous strike action in respect of the other bargaining units does not appear highly likely for some period of time. If simultaneous action were to occur, the legislation makes provision for it to be addressed. The intent of section 87.4(7) of the *Code*, which provides that if these circumstances warrant the agreement made

antérieures où le Conseil était investi d'un vaste pouvoir discrétionnaire dans de telles circonstances, le Conseil n'a pas limité le pouvoir discrétionnaire lui ayant été conféré par la loi, mais a plutôt choisi d'appliquer des dispositions pertinentes au regard du *Code* en tenant compte de l'esprit des articles pertinents et des principes généraux de cette loi. Là où les principes établis par la loi, les articles connexes et le contexte semblaient le dicter, le Conseil a mis à profit la souplesse accordée par les dispositions législatives afin d'appuyer la conformité avec l'esprit du *Code*. En l'espèce, le Conseil n'est donc pas disposé, compte tenu du contenu du paragraphe 87.4(6), à limiter la considération de mesures appropriées en raison d'une restriction préconçue ne tenant pas compte des diverses activités actuellement exécutées par les employés de l'unité de négociation de l'ACSSO pouvant être assumées par d'autres employés de l'extérieur de l'unité de négociation étant donné que, si les services peuvent être fournis par d'autres, alors on ne peut pas raisonnablement dire que l'exécution des tâches par les membres de l'unité de négociation est nécessaire. Cependant, pour faire cette évaluation, on se demandera si d'autres employés ayant l'expérience de la prestation de ces services et les compétences pour le faire sont normalement accessibles.

[149] Le procureur de l'employeur a également fait valoir qu'il n'était pas indiqué de relier des activités de grève potentiellement entreprises par des membres de l'unité de négociation à une éventuelle grève ou un éventuel lock-out visant un autre groupe d'employés. Il prétendait que l'évaluation des services devant être maintenus devait se faire dans le contexte où toutes les autres unités de négociation continueraient à fournir leurs services habituels. En ce qui concerne cet argument, le Conseil estime que l'interprétation et l'application de cet article devraient se fonder sur les faits dont il est saisi à un moment particulier. L'interruption probable du service par l'une ou l'autre des unités de négociation connexes serait un facteur à considérer. Dans les circonstances en l'espèce, cependant, d'après la preuve soumise au Conseil relativement à toutes les affaires, il ne semble pas y avoir de grève imminente de la part des unités de négociation connexes. Par conséquent, les présents motifs sont rendus dans le contexte soumis au Conseil, lequel indique qu'il n'est pas très vraisemblable que d'autres unités de négociation entament des mesures de grève simultanées à court terme. Si des mesures simultanées étaient entreprises, la loi prévoit des dispositions pour composer avec la situation. L'objet du paragraphe 87.4(7) du *Code* qui prévoit que, si les

pursuant to the provisions of section 87.4 or any determination made by the Board, including any orders of the Board, may be reviewed and if necessary amended, makes it apparent that the Board should assess the issues of required services in the actual circumstances.

[150] One further circumstance should be noted. During the course of argument, counsel for CAOSS relied to a significant extent upon a decision of the Court of Queen's Bench of New Brunswick, *Canadian Union of Public Employees, Local 2745* v. *New Brunswick (Board of Management)*, [2003] N.B.J. No. 195 (QL). This decision was reversed on appeal before the New Brunswick Court of Appeal during the period of the present Board's deliberation (see *Canadian Union of Public Employees, Local 2745* v. *New Brunswick (Board Management)* (2004), 2004 CLLC 220-056). Upon becoming aware that the decision of the New Brunswick trial court had been reversed on appeal the Board advised the parties of this and allowed brief further written argument to be submitted by counsel for both NAV CANADA and CAOSS.

[151] After consideration of the above principles and arguments in the context of the facts before it, the Board is of the view that it is not possible to resolve the situation of all of the groups by the application of any one single principle, since the facts in respect of each of the major groups of employees whose situation must be considered differ considerably. The Board will therefore go through each of the five groups, that is, the ATOS, the OSS - Towers, the TSS and RSS, the AIS and NOTAM specialists and the FDAS in turn and in each case consider the specific applicable facts. In each case, the Board will consider first of all, in accordance with sections 87.4(1) and (4), whether during a strike or lockout not prohibited by the *Code*, a failure to continue the supply of services could result in an immediate and serious danger to the health and safety of the public.

[152] The Board will then proceed to consider the manner and extent to which the employer and the trade union and the employees in the bargaining unit must continue the supply, operation and production in order to prevent an immediate and serious danger.

[153] Before entering into the consideration of the specific groups, however, some generalizations are of importance. The first of these is that it is manifestly

circonstances le justifient, l'entente conclue conformément aux dispositions de l'article 87.4 ou toute décision du Conseil, ce qui comprend une ordonnance du Conseil, peut être examinée et, au besoin, modifiée, indique clairement que le Conseil devrait évaluer les questions liées aux services requis dans les circonstances réelles de l'affaire.

[150] Un autre point devrait être mentionné. Au cours du plaidoyer, le procureur de l'ACSSO a invoqué à maintes reprises la décision de la Cour du Banc de la Reine du Nouveau-Brunswick, *Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 2745* c. *Nouveau-Brunswick (Conseil de gestion)*, [2003] A.N.-B. n° 195 (QL). Cette décision a été infirmée par la Cour d'appel du Nouveau-Brunswick pendant le délibéré de la présente affaire (voir *Canadian Union of Public Employees, Local 2745* v. *New Brunswick (Board Management)* (2004), 2004 CLLC 220-056). Après avoir pris connaissance de l'infirmation en appel de la décision de la cour de première instance du Nouveau-Brunswick, le Conseil a informé les parties et a permis que les procureurs de NAV CANADA et de l'ACSSO soumettent de nouvelles observations succinctes par écrit.

[151] Après avoir examiné les principes susmentionnés et les arguments dans le contexte des faits lui ayant été soumis, le Conseil conclut qu'il est impossible de régler la situation de tous les groupes en appliquant un seul principe, étant donné que les faits entourant chacun des grands groupes d'employés sous étude diffèrent considérablement. Par conséquent, le Conseil passera en revue chacun des cinq groupes, à savoir les SECA, les SSO de tours, les SFS et les SSR, les SIA et les spécialistes des NOTAM et les SADV, afin d'étudier les faits s'appliquant expressément à chacun. Dans chacun des cas, le Conseil déterminera d'abord, conformément aux paragraphes 87.4(1) et (4), si, en cas de grève ou de lock-out non interdit par le *Code*, l'interruption de ces services pourrait donner lieu à des risques imminents et graves pour la santé ou la sécurité du public.

[152] Le Conseil étudiera ensuite de quelle manière et dans quelle mesure l'employeur, le syndicat et les employés membres de l'unité de négociation doivent maintenir ces activités afin de prévenir les risques imminents et graves.

[153] Avant d'examiner les situations propres aux groupes, quelques généralisations s'imposent. Premièrement, il ressort clairement, compte tenu des

obvious, if the provisions of the CANSCA legislation and the current emergency services agreement between NAV CANADA and CAOSS are considered, that there are certain services that must be continued in any circumstance. These include those provided by the CANSCA legislation such as northern and remote services, services to fire, police and the military and the other services specified by the CANSCA legislation. The continuation of these services is not possible unless essentially all of the facilities of NAV CANADA are in operation at least to the extent required to support the provision of services to those entitled to them under the CANSCA legislation. This would include the information and warning systems maintained by the AIP and NOTAM systems.

[154] In addition to those services, the evidence before the Board indicates that a significant level of service must be maintained in order to support the continuation of essential medical services across the country, including the transport of essential medical supplies, personnel, the transport of sensitive organs for transplantation, medicine, isotopes, and the like, as well as the transport of medical personnel and those suffering ailments requiring medical treatment. In order to ensure that the air navigation system is available to support services to this group, all of the fundamental and critical elements of the system must be maintained.

[155] In respect of these services the Board's responsibility is to ensure that if the employees involved are to have the right to withdraw any services, appropriate specifications pursuant to the provisions of section 87.4(6) exist to ensure the supply of the necessary services in question. The situation of the individual groups within the CAOSS bargaining unit must be assessed in this context.

[156] A final general consideration is that the aeronautical study has identified a significant risk arising from uncertainty, from abrupt change to the assumptions upon which the system is based, from removal of elements of an integrated system, from changing interpretations, from a lack of predictability or where negative human factors arise.

A–ATOS

[157] The first group to be considered is the ATOS. Based on the evidence before the Board it is apparent that a withdrawal of the flight planning support services provided by the ATOS or withdrawal of the services in support of the ATIS system would result in an

dispositions de la LCSNAC et de l'entente de services d'urgence en vigueur entre NAV CANADA et l'ACSSO, que certains services doivent être maintenus quelles que soient les circonstances. Ces services sont notamment prévus par la LCSNAC, comme les services aux régions nordiques ou éloignées, les services de lutte contre les incendies, les services à l'appui des activités policières et militaires et autres services énoncés dans la LCSNAC. Il est seulement possible de maintenir ces services si essentiellement toutes les installations de NAV CANADA sont fonctionnelles, du moins dans la mesure requise pour soutenir la prestation des services à ceux qui y ont droit en vertu de la LCSNAC.Ceci comprendrait le systèmes d'information et d'alerte reliés aux systèmes AIP et NOTAM.

[154] Outre ces services, la preuve soumise au Conseil indique qu'un niveau de service important doit être maintenu pour soutenir les services médicaux à l'échelle du pays, ce qui comprend le transport de fournitures médicales essentielles, de personnel, d'organes vitaux pour les greffes, de médicaments et d'isotopes, ainsi que le transport de personnel et de personnes souffrant de malaise nécessitant un traitement médical. Afin que le système de navigation aérienne fonctionne pour soutenir ces services, tous les éléments fondamentaux et critiques du système doivent être maintenus.

[155] En ce qui a trait à ces services, le Conseil doit s'assurer que, si le droit d'interrompre les services est conféré aux employés concernés, des spécifications existent, conformément aux dispositions du paragraphe 87.4(6), afin de fournir les services essentiels en question. Il faut évaluer la situation de chacun des groupes de l'unité de négociation de l'ACSSO dans ce contexte.

[156] Une dernière considération d'ordre général est que l'étude aéronautique a énoncé l'existence de risques importants liés à l'incertitude, au changement brusque des hypothèses sur lesquelles repose le système, à la suppression d'éléments des systèmes intégrés, aux interprétations changeantes, à l'imprévisibilité et aux facteurs humains négatifs.

A – SECA

[157] Le premier groupe étudié est celui des SECA. Il ressort de la preuve soumise au Conseil qu'une interruption des services de soutien à la planification des vols assumés par les SECA ou l'interruption des services à l'appui du système ATIS entraînerait des

immediate and serious danger to the health or safety of the public. This is clear whether in the northern and remote regions or in the south, because if such services are withdrawn without making provision for the continuation of the services necessary to support police and military activities, services to rural and remote areas and the activities of those providing essential medical services, an immediate and serious danger could arise to many individuals. In the case of the individuals required to continue operating aircraft without the control and information services provided by NAV CANADA there is a significantly increased risk of collision with other aircraft, with obstacles or with terrain. The risk is serious because it could involve catastrophic loss of life. There is also a significantly increased risk to the health of those whose medical services would be delayed or become unavailable because the delivery of such services is reliant upon air services being available. A curtailment of air services would inevitably follow upon withdrawal of air navigation services. It is consequently clear that the Board's responsibility in respect of the services provided by the ATOS is that it must be ensured that the services continue to be available.

[158] The Board must therefore direct attention to the extent to which and the manner in which the employer, the trade union and the employees in the bargaining unit must continue the supply, operation and production of the services which are normally supplied. The principal argument advanced by the bargaining agent is that the continuation of the essential services noted above could be ensured by reducing the level of services provided or by alternative means. The reduced levels of service could be managed by the imposition of flow control measures by NAV CANADA, with a NOTAM notification of the reduced levels of services to the flying public. The available services could be allocated through the identification of those in respect of whom it was necessary to provide services. This, it is suggested could be accomplished by having those remaining to provide essential services review the incoming messages and only provide the requisite flight planning services or other services once a determination had been made that those seeking such services fell within the CANSCA group or within those groups otherwise identified as requiring services because of health or other considerations.

[159] With respect to the ATIS messages and their updating, this argument must fail, since in respect to the people who will receive those messages there is not the

risques imminents et graves pour la sécurité ou la santé du public. Que ce soit dans les régions du Nord ou éloignées ou dans le Sud, il est clair que l'interruption des services sans disposition en vue du maintien des services de soutien aux activités policières et militaires, des services aux zones rurales et éloignées et des services à l'appui des activités de ceux qui fournissent des services médicaux essentiels, pourrait exposer plusieurs personnes à des risques imminents et graves. Dans le cas des personnes requises pour permettre aux aéronefs de continuer de voler sans les services de contrôle et d'information fournis par NAV CANADA, le risque de collision avec un autre aéronef, des obstacles ou le sol augmente considérablement. Le risque est grave parce qu'il représente une perte de vie catastrophique. Il y a également un risque accru pour la santé des personnes dont les soins médicaux seraient reportés ou même inaccessibles étant donné que ces services peuvent être fournis seulement si le transport aérien est disponible. L'interruption des services de navigation aérienne entraînerait inévitablement une réduction des services aériens. Par conséquent, il est sans contredit de la responsabilité du Conseil de s'assurer que les services fournis par les SECA sont maintenus.

[158] Le Conseil doit donc diriger son attention sur la mesure et la manière dans lesquelles l'employeur, le syndicat et les employés membres de l'unité de négociation doivent continuer de fournir les services normaux. Le principal argument avancé par l'agent négociateur est que le maintien des services essentiels susmentionnés pourrait être assuré en réduisant le niveau des services fournis ou par d'autres moyens. Il serait possible de gérer des niveaux de service réduits si NAV CANADA imposait des mesures de régulation du débit de la circulation aérienne et si le public voyageur était informé par un NOTAM de la réduction des niveaux de service. Les services maintenus pourraient être fournis aux personnes désignées comme devant obligatoirement recevoir les services. Selon l'agent négociateur, les personnes demeurant en poste pour fournir les services essentiels pourraient examiner les messages reçus et fournir seulement les services de planification de vol requis ou autres services requis après avoir établi que les personnes demandant les services font partie du groupe visé par la LCSNAC ou de groupes désignés comme nécessitant des services pour des raisons médicales ou autres.

[159] En ce qui concerne les messages du ATIS et leur mise à jour, cet argument doit être écarté étant donné que, pour les personnes qui recevront ces messages, il

possibility of distinguishing in advance whether or not they fall within the groups for whom service is otherwise required. The best argument that may be advanced in respect of the ATIS services is that if the proposed flow control procedures were able to reduce air traffic significantly, some of the air traffic controllers who upon the evidence may have the capacity to provide the kind of information ordinarily provided by the ATIS broadcasts, would have more time and could provide the required information to pilots as they now do in the backup situation. However, it is a current function of the ATOS group to access the information and to provide it to the air traffic controllers. On the evidence there is a concern that except in periods of very light volume there is a risk created by the distraction of controllers from their primary control duties. The ATIS function therefore must be continued in the event of a strike or lockout.

sera impossible de déterminer à l'avance si les demandeurs font partie de groupes pour qui les services sont requis. Le meilleur argument pouvant être avancé concernant les services du ATIS est que, si les procédures proposées de régulation du débit pouvaient être mises en place pour réduire considérablement la circulation aérienne, certains contrôleurs aériens qui, comme en témoigne la preuve, ont la capacité de fournir les renseignements normalement contenus dans les diffusions du ATIS, auraient plus de temps et pourraient fournir les renseignements aux pilotes comme ils le font maintenant lorsqu'ils sont appelés à prendre la relève. Cependant, dans le cadre de leurs fonctions actuelles, les SECA accèdent aux données et les transmettent aux contrôleurs aériens. D'après l'ensemble de la preuve, on s'inquiète que, sauf dans les périodes où le volume est très léger, le fait de détourner l'attention des contrôleurs de leurs fonctions principales de contrôle créerait un risque. La fonction liée au ATIS doit donc être maintenue en cas de grève ou de lock-out.

[160] With respect to the flight planning services of the ATOS the Board's view of the evidence before it is that there is no substitute to the provision of these services by ATOS, at present. Given the evolution and development of the flight planning system described by Mr. Brand, the only group that is capable of addressing the needs for the evaluation and collection of the data, its organization, verification and the provision of flight planning strips to controllers given the increased volume and technical complexity of the present system is the ATOS. It is true that there is a limited capacity on the part of controllers to write strips. However, a consideration of the volume of traffic, even if it were very significantly reduced, causes the Board to reach the conclusion that without risking significant distraction to controllers, they should not routinely undertake the task of writing control strips. The situation with respect to strip verification by readback is the same. The practices now in use have moved past the approaches urged by CAOSS. Manifestly, on the basis of the evidence before the Board, the controllers are not capable of undertaking the required tasks in a timely and efficient way and of operating the electronic systems used to transmit flight planning strips to all of the relevant sectors. Additionally, and of importance, the shift of this work from the ATOS to the controllers would bring into play all the system risks identified by the aeronautical study, uncertainty, abrupt change, unfamiliarity and less predictability.

[160] En ce qui concerne les services de planification des vols fournis par les SECA, le Conseil déduit de la preuve lui ayant été soumise qu'il n'y a pas actuellement de remplaçants pour fournir les services des SECA. Face à l'évolution du système de planification des vols décrit par M. Brand et face au volume et à la complexité technique accrus, le groupe des SECA est le seul capable d'évaluer, de recueillir et d'organiser les données, de vérifier les fiches de progression de vol et de les transmettre aux contrôleurs de manière satisfaisante. Il est vrai que les contrôleurs ont une capacité limitée de rédiger les fiches. Cependant, un examen du volume de la circulation, même quand réduit considérablement, amène le Conseil à conclure que, sans que cela ne cause une importante distraction, les contrôleurs ne devraient pas avoir à rédiger couramment des fiches de contrôle. La situation est la même en ce qui concerne la relecture pour la vérification des fiches. Les pratiques maintenant en place ont dépassé les approches avancées par l'ACSSO. D'après la preuve présentée au Conseil, les contrôleurs ne sont manifestement pas en mesure d'exécuter les tâches requises rapidement et efficacement et d'exploiter les systèmes électroniques servant à la transmission des fiches de progression de vol à tous les secteurs concernés. Il est aussi important de souligner que le déplacement du travail des SECA aux contrôleurs engendrerait tous les risques liés aux systèmes soulevés dans l'étude aéronautique, à savoir l'incertitude, le changement brusque, l'inexpérience et l'imprévisibilité.

[161] Additionally, air traffic controllers no longer have the full skill set for the tasks performed. They are not used to the task of accepting, verifying and transcribing raw flight plan data into the format required to allow requisite flight planning strips to be produced in the volume that would be required. They do not have the level of familiarization and currency of experience with communications systems, practices and patterns, to efficiently undertake the essential coordinative and communications functions now performed by ATOS.

[162] Based on the evidence before the Board, it appears true that with some managerial support and support from employees in other categories, with centre-stored flight planning services once again becoming mandatory, with some extra volume of flight plan strip preparation and transfer by air traffic controllers, with the limited participation of some ATOS to provide necessary services to CANSCA and groups otherwise at risk, with the transfer of some services, including alerting to FSS, with the institution of a measure flow control to reduce the volume of services and with a sophisticated strategy to allow the dissemination of NOTAM information, and the institution of strategies to control the incursion into control areas of aircraft whose flight originated in VFR or uncontrolled areas, it might be possible, as was attempted by NAV CANADA, to prepare a sophisticated contingency plan to allow the withdrawal of services by ATOS.

[163] However, in *Nav Canada (168)*, *supra*, as above-noted, the Board indicated (at paragraph 225) that alternative approaches, that allowed service to be attained elsewhere during a withdrawal of a service necessary in the interest of the health or safety of the public, must be demonstrably sufficient and effective in removing any serious danger to the health or safety of the public, if otherwise necessary services are not to be provided. Given the obvious unreadiness of the controllers to work to the required level, and the uncertainty and consequent risk of error that would result, and the potential catastrophic nature of any such error, an immediate and serious danger could result.

[164] In the view of the Board, the principal difficulty with the proposal to allow the ATOS to remove their services is that, even if the necessary services could be substituted for in a systematic way to create a new system, such an approach raises serious

[161] Par ailleurs, les contrôleurs aériens ne détiennent plus toutes les compétences nécessaires pour exécuter ces tâches. Ils ne sont pas habitués à accepter, vérifier et transcrire des données brutes des plans de vol dans la forme requise pour produire le volume nécessaire de fiches de progression de vol. Ils n'ont pas le niveau de connaissance et d'expérience des systèmes de communication, des pratiques et des façons de faire, pour exécuter efficacement les fonctions essentielles de coordination et de communication qui sont propres aux SECA.

[162] Selon la preuve soumise au Conseil, il semblerait possible, comme NAV CANADA a tenté de le faire, d'élaborer un plan d'urgence complexe pour permettre l'interruption des services fournis par les SECA. Pour ce faire, il faudrait prévoir le soutien de la gestion et des employés d'autres catégories, le retour à l'utilisation obligatoire des services de plans de vol homologués, la préparation et la transmission de fiches supplémentaires par les contrôleurs aériens, la participation limitée de certains SECA pour fournir les services prévus par la LCSNAC et pour les autres groupes à risque, le transfert de certains services, notamment celui de l'alerte aux SIV, la régulation du débit pour réduire le volume des services et l'adoption d'une stratégie détaillée pour la diffusion des NOTAM et de stratégies pour contrôler l'intrusion dans les zones de contrôle d'aéronefs en provenance de régions VFR ou non contrôlées.

[163] Cependant, comme mentionné précédemment, dans *Nav Canada (168)*, précitée, le Conseil a déclaré (au paragraphe 225) que les mesures de rechange permettant de fournir les services autrement, lors de l'interruption de services essentiels dans l'intérêt de la santé et la sécurité du public, doivent être nettement capables de prévenir tout risque pour la sécurité ou la santé du public au cas où les services nécessaires ne pourraient pas être assurés dans les conditions normales. Compte tenu du manque de préparation des contrôleurs en vue d'effectuer le travail au niveau requis, et de l'incertitude et du risque d'erreur qui en découlerait, et compte tenu de la nature potentiellement catastrophique de telles erreurs, un risque imminent et grave pourrait en découler.

[164] Selon le Conseil, la principale difficulté que pose la proposition de permettre aux SECA d'interrompre leurs services est que, même si les services nécessaires pouvaient être assumés par l'instauration d'un nouveau système, cette approche soulève d'importantes

communications and operations issues and is not demonstrably sufficient to allow it to be said that no immediate and serious danger could result from the change. The health or safety of the public could be seriously and immediately at hazard as a result of the absence of or because of the substitution undertaken to provide the services of ATOS in respect of flight planning. The provision of ATIS as well cannot be withdrawn without an immediate and serious danger to the health or safety of the public and must be continued. The alerting functions must be continued in full in the ordinary manner.

B–OSS - Towers

[165] With respect to OSS - Towers, a consideration of the services provided indicates that the services in question are generally services in support of the services provided by tower air traffic controllers. When the services are not provided by OSS they are on many occasions and routinely provided by the controllers themselves. It is worthwhile cataloguing the services which the OSS provide. They distribute strips, accept phone calls and pass communications on to the controllers. They receive, distribute, and provide weather and other relevant information which is broadcast on the ATIS and prepare the ATIS broadcast. In the towers in which they provide these support services to controllers, the controllers too have the capacity to perform these services. With a supplemented level of staffing, the controllers may perform these support services for themselves. Unlike in the area control centres, the tower controllers are used as well to provide and update data for the ATIS. Only in one location has any concern been expressed about impairment of the controllers work by being required to look after the updating of the ATIS. In that location it is reasonable, on the evidence provided to the Board, to conclude that the ATIS services could be maintained by supplemental staffing.

[166] In many towers the services of OSS are not required and the services are undertaken by electronic transmission of the materials in question. Importantly as well, the transmission of the information in question is not as technically complicated as in the case of the ATOS work. It is therefore feasible and safe to replace the OSS in respect of the tasks undertaken. The uncertainty identified by the aeronautical study does not arise because with supplemental controller staffing,

questions au titre des communications et de l'exploitation et n'est pas manifestement suffisante pour permettre de dire qu'aucun risque imminent et grave ne découlerait du changement. La santé et la sécurité du public pourrait être compromise de manière grave et imminente en raison de l'absence des services de planification des vols assumés par les SECA ou du remplacement effectué pour fournir ces services. La prestation du ATIS ne peut pas non plus être interrompue sans entraîner des risques imminents et graves pour la sécurité ou la santé du public, et ce service doit être maintenu. Les fonctions d'alerte doivent être maintenues de manière complète et normale.

B – SSO de tours

[165] En ce qui concerne les SSO de tours, un examen démontre que leurs services soutiennent généralement les services fournis par les contrôleurs dans les tours. Là où les services ne sont pas fournis par des SSO, les contrôleurs eux-mêmes les assument à plusieurs occasions et de manière courante. Il convient de cataloguer les services des SSO. Ils distribuent des fiches, reçoivent des appels téléphoniques et transmettent les communications aux contrôleurs. Ils reçoivent, distribuent et fournissent de l'information notamment sur les conditions météorologiques qui est diffusée par le ATIS, et ils préparent les diffusions du ATIS. Dans les tours où les SSO offrent des services de soutien aux contrôleurs, ces derniers ont également la capacité d'assumer ces services et, lorsque le niveau de dotation est plus élevé, les contrôleurs peuvent assurer leurs propres services de soutien. Contrairement à la situation dans les centres de contrôle régionaux, les contrôleurs des tours ont l'habitude d'extraire et de mettre à jour les données du ATIS. La nécessité pour les contrôleurs de mettre à jour l'ATIS, ce qui risquerait de nuire à leur travail, a été la seule préoccupation exprimée. Selon la preuve soumise au Conseil, il est raisonnable de conclure que, dans cet emplacement, les services ATIS pourraient être maintenus grâce à une dotation accrue.

[166] Dans plusieurs tours, les services des SSO ne sont pas requis et ces services sont fournis par une transmission électronique des documents. Il est aussi important de mentionner que la transmission de l'information n'est pas complexe au plan technique comme c'est le cas pour les SECA. Par conséquent, il est faisable et sûr de remplacer les SSO dans le cadre de leurs fonctions. L'incertitude énoncée dans l'étude aéronautique ne s'applique pas étant donné que le

those accustomed to the relevant tasks would perform them. On the evidence, the duties in question are not exclusive to the OSS but are shared with the controllers. In addition, since the work is less technical and directly supervised by the controllers, qualified managers and other excluded personnel within NAV CANADA could reasonably be expected to undertake it with safety.

[167] The Board is therefore of the view that the work of the OSS - Towers is not in the event of a strike or lockout necessary to be performed in the interest of the health and safety of the public. It should be noted, however, that since there might be an impact sufficient to produce unacceptable risk to the health or safety of the public if the services in question were to be withdrawn without the notice required by the *Code* in all cases of the withdrawal of OSS - Towers services, a full 72 hours must elapse subsequent to notice of the intention to withdraw services, to allow the required staffing substitution to be undertaken.

C–TSS - RSS

[168] Based upon the evidence, the Training Simulation Specialists (TSS) and Research Simulation Specialists (RSS) are not involved in NAV CANADA operations and the impact of a withdrawal of their services would not result in any immediate risk. While in the past the Board did not permit the full withdrawal of services in support of training directly related to operations, it now has received evidence to a significant level of detail respecting the training in which these individuals are involved. As mentioned above, the Board has, where possible, to be cognizant of the importance of the right to strike. In the case of these employees, it is apparent that a long-term withdrawal of services could have an effect on the health and safety of the public. However, after carefully considering the evidence in respect of the TSS and RSS employees, it is apparent that a withdrawal of their services would not have an immediate effect in the sense intended by the *Code*. Additionally, the *Code* itself makes provision for an appropriate alteration of the relevant Board orders should the situation change or develop and require a response. In this context it would not be appropriate to limit the right to strike of this group of employees.

nombre accru de contrôleurs permettrait à ceux ayant l'habitude d'assumer les tâches pertinentes de le faire. La preuve démontre que les fonctions en question ne sont pas exécutées exclusivement par les SSO et qu'elles sont partagées avec les contrôleurs. Par ailleurs, comme le travail est moins technique et n'exige pas une supervision directe de la part des contrôleurs, on pourrait raisonnablement s'attendre à ce que des gestionnaires compétents et autres employés exclus de NAV CANADA l'exécute en toute sécurité.

[167] Par conséquent, le Conseil estime qu'il n'est pas nécessaire, en cas de grève ou de lock-out, de maintenir les services des SSO dans l'intérêt de la santé et la sécurité du public. Il faudrait toutefois préciser que, comme l'interruption de ces services sans le préavis prévu par le *Code* serait susceptible d'avoir une incidence suffisante pour créer un risque inacceptable, il faut prévoir une période complète de 72 heures suivant l'avis d'intention d'interrompre les services, afin de permettre la prise de mesures nécessaires au titre de la dotation.

C – SFS - SSR

[168] La preuve démontre que les spécialistes de la formation par simulation (SFS) et les spécialistes de la simulation de recherche (SSR) ne font pas partie intégrante de l'exploitation de NAV CANADA, et l'interruption de leurs services n'entraînerait pas de risque immédiat. Même si par le passé le Conseil n'a pas permis l'interruption complète des services à l'appui de la formation directement reliée à l'exploitation, il a maintenant à sa disposition des éléments de preuve fournissant un niveau élevé de précisions au sujet de la formation donnée par ces spécialistes. Comme mentionné précédemment, le Conseil doit, dans la mesure du possible, reconnaître l'importance du droit de grève. Dans le cas de ces employés, il appert qu'une interruption des services à long terme pourrait avoir un effet sur la santé et la sécurité du public. Or, il ressort de l'examen minutieux de la preuve que l'interruption des services fournis par les SFS et les SSR n'aurait pas un effet imminent au sens du *Code*. Par ailleurs, le *Code* lui-même prévoit la possibilité de modifier des ordonnances du Conseil advenant un changement ou une évolution de situation exigeant une intervention de sa part. Dans ce contexte, il ne serait pas indiqué de limiter le droit de grève de ce groupe d'employés.

D–NOTAM - AIS Specialists

[169] The evidence before the Board indicates that the NOTAM specialists and aeronautical information specialists are engaged in the monitoring, compiling, editing and updating of a complex and related series of aeronautical publications without which air navigation in Canada would become much more dangerous. Since CANSCA protected traffic, and traffic clearly necessary in the interests of the health and safety of the public must be continued, the relevant information must be available to support such operations. The evidence before the Board emphasized that the timeliness, integrity and accuracy of these systems and the rapid communication of the relevant data significantly contribute to the safe operation of aircraft in Canada.

[170] In the Board's view, all of the services identified as provided by the NOTAM and AIS specialists are necessary to avoid an unacceptable and immediate risk to the health or safety of the public. With respect to the NOTAM specialists specifically, this requires maintaining the full level of services normally provided.

E–FDAS

[171] While the Board heard a great deal of evidence respecting the FDAS employees, the evidence provided served to confirm that these employees are not directly involved in NAV CANADA's air navigation enterprise. It is clear that if these employees do not provide services, there will be no immediate impact upon NAV CANADA's operations, although there will in the longer term be significant economic impact. The services of these employees, therefore, are not required in order to ensure there is no adverse impact upon the health and safety of the public. Additionally, upon a consideration of all of the evidence before the Board respecting NAV CANADA's corporate organization, its statutory composition and its functioning, with reliance on alternate funding and interim billing strategies, the economic effects could be delayed for a significant period. Again, there might be a danger arising in the longer term, but such danger would not be immediate. The services of the FDAS employees, therefore, are not

D – Spécialistes de l'information aéronautique (SIA) et spécialistes des NOTAM

[169] Selon la preuve soumise au Conseil, les spécialistes des NOTAM et les spécialistes de l'information aéronautique assurent la surveillance, la compilation, la mise en forme et la mise à jour de publications aéronautiques complexes et connexes, sans lesquelles la navigation aérienne au Canada deviendrait beaucoup plus dangereuse. Comme il faut que les vols protégés par la LCSNAC et les vols manifestement nécessaires dans l'intérêt de la santé et la sécurité du public se poursuivent, l'information pertinente à l'appui de ceux-ci doit être disponible. La preuve insiste sur le fait que la rapidité, l'intégrité et l'exactitude de ces systèmes, ainsi que la communication rapide des données pertinentes, contribue à l'exploitation des aéronefs en toute sécurité au Canada. En ce qui concerne précisément les spécialistes des NOTAM, ils sont tenus de maintenir le niveau de service complet, tel qu'il est normalement assuré.

[170] Le Conseil estime que tous les services relevant des spécialistes des NOTAM et des SIA ayant été énoncés sont nécessaires pour éviter des risques inacceptables et imminents pour la santé et la sécurité du public.

D – SADV

[171] Le Conseil a entendu de nombreux témoignages au sujet des SADV, et la preuve soumise a permis de confirmer que ces employés ne participent pas directement à l'entreprise de navigation aérienne de NAV CANADA. Il ressort clairement que l'interruption de leurs services n'aurait pas une incidence immédiate sur l'exploitation de NAV CANADA, même si elle aurait à plus long terme une incidence économique considérable. Les services de ces employés ne sont donc pas nécessaires pour éviter tout effet néfaste sur la santé et la sécurité du public. En outre, après avoir pris connaissance de tous les éléments de preuve soumis au Conseil concernant l'organisation d'entreprise de NAV CANADA, sa composition législative et son fonctionnement, en instaurant des stratégies de financement de remplacement et de facturation provisoire, les effets économiques pourraient être retardés pendant une période considérable. Encore une fois, un risque pourrait survenir à long terme, mais ce

required to avoid an immediate and serious danger in the event of a lockout or strike.

VI–General Slowdown

[172] In the decision released together with this decision relating to controllers, the support of employees within the CATCA bargaining unit to NAV CANADA's Air Navigation System (ANS) operations is considered, and for the reasons therein set out, which are adopted into these reasons for present purposes, it is concluded that a graduated, flow-controlled reduction in services for that group of employees might be possible in the event of a lockout or strike. Such a measure would, in view of the importance of the right to strike or lock out, be introduced pursuant to the authority of section 87.4(6)(b), specifying that the services in question must be continued, with a gradual, flow-controlled reduction of 10%. Such a reduction, obviously, is possible not only for the controller group, but for the ATOS group as well. Hence, it would be possible for a graduated reduction of the receipt, verification and processing of flight plan data to be introduced. However, it should be noted that even in the case of such a reduction in service, the only aircraft to be refused service, and this would be done by the employer and controllers together and in a coordinated way pursuant to a Board section 87.4(6)(b) order, would be aircraft on the ground who would be refused the flight planning services necessary to depart. Needless to observe, the D-ATIS, alerting, and all other information processing functions of the ATOS would have to continue in such circumstances. The carefully controlled and graduated flow-controlled strike or lockout allowed, as in the case of the controllers, should be limited to a maximum withdrawal of 30% of services.

[173] In the result therefore, considering the principal services of the employees within the CAOSS bargaining unit, ATOS employees might engage in strike or lockout only on a graduated and flow-controlled basis, OSS - Towers might be locked out or strike as described, TSS - RSS employees may fully be locked out or withdraw services, NOTAM/AIS specialists must

risque ne serait pas imminent. Il n'est donc pas nécessaire de maintenir les services des SADV pour éviter des risques imminents et graves en cas de lock-out ou de grève.

VI – Ralentissement général

[172] Dans la décision concernant les contrôleurs, rendue en même temps que la présente décision, le Conseil a étudié le soutien des employés de l'unité de négociation de l'ACCTA au titre de l'exploitation du système de navigation aérienne (ANS) et, pour les motifs qui y sont énoncés, qui sont adoptés dans les présents motifs aux fins de l'affaire en l'espèce, il conclut qu'une réduction graduelle des services du groupe d'employés en recourant à une régulation du débit pourrait être possible en cas de lock-out ou de grève. Compte tenu de l'importance du droit de grève ou de lock-out, une telle mesure serait adoptée conformément au pouvoir conféré par l'alinéa 87.4(6)b), en précisant que les services doivent être maintenus moyennant une réduction graduelle de 10 % par régulation du débit. Cette réduction est naturellement possible non seulement pour le groupe des contrôleurs, mais également pour le groupe des SECA. Par conséquent, il serait possible de réduire graduellement la réception, la vérification et le traitement des données des plans de vol. Il est cependant important de préciser que, même s'il y avait réduction des services, les seuls aéronefs auxquels on refuserait les services, ce qui serait fait par l'employeur et les contrôleurs de manière concertée et coordonnée conformément à l'ordonnance rendue par le Conseil en vertu de l'alinéa 87.4(6)b), seraient les aéronefs au sol qui n'auraient pas droit aux services de planification des vols nécessaires pour leur décollage. Les fonctions des SECA liées au D-ATIS, aux alertes et au traitement de l'information seraient bien entendu maintenues dans ces circonstances. Comme dans le cas des contrôleurs, la réduction des services par un contrôle minutieux de la grève ou du lock-out et la régulation graduelle du débit devrait se limiter à un maximum de 30 %.

[173] Par conséquent, compte tenu des principaux services des employés de l'unité de négociation de l'ACSSO, les SECA pourraient s'engager dans une grève ou être mis en lock-out seulement s'il y avait régulation graduelle du débit, les SSO de tours pourraient participer à une grève ou être mis en lock-out tel que décrit, les SFS - SSR pourraient être mis en

continue to provide services in any event and FDAS employees may be locked out or withdraw all services.

[174] Since the Board is aware that the CAOSS bargaining unit—NAV CANADA collective agreement has been renewed and this decision is in that sense moot, the present decision, like that in respect of the CATCA unit, should be viewed as for the purposes of guidance in future section 87.4 negotiations directed at reaching agreement on the services to be withdrawn in the event or a strike or lockout.

lock-out ou interrompre tous leurs services, les spécialistes des NOTAM et les SIA devraient maintenir leurs services en tout temps et les SADV pourraient être mis en lock-out ou interrompre complètement leurs services.

[174] Le Conseil est au courant que la convention collective applicable à l'unité de négociation représentée par l'ACSSO à NAV CANADA a été renouvelée. La présente décision est donc en ce sens sans objet et, tout comme la décision rendue relativement à l'unité de l'ACCTA, doit être considérée comme ayant été rendue à titre de fondement aux négociations futures en vue de conclure une entente sur les services qui pourraient être interrompus en cas de grève ou de lock-out en vertu de l'article 87.4.

CASES CITED

Canadian Union of Public Employees, Local 2745 v. *New Brunswick (Board of Management)*, [2003] N.B.J. No. 195 (QL)

Chalk River Technicians and Technologists v. *Atomic Energy of Canada Ltd.*, [2003] 3 F.C. 313 (C.A.)

Nav Canada, [2002] CIRB no. 168

Nav Canada, [2002] CIRB no. 186; and 92 CLRBR (2d) 1

NAV CANADA, [2007] CIRB no. 374

Canadian Union of Public Employees, Local 2745 v. *New Brunswick (Board Management)* (2004), 2004 CLLC 220-056

STATUTES CITED

Aeronautics Act, R.S. 1985, c. A-2

Canada Labour Code, Part I, ss.87.4, 87.4(1), 87.4(4), 87.4(6), 87.4(6)(b), 87.4(7); 87.5(2); 89(1)(a) to (d)

Canadian Aviation Regulations

Civil Air Navigation Services Commercialization Act, 1996, c. 20, s. 73

AFFAIRES CITÉES

Chalk River Technicians and Technologists c. *Énergie atomique du Canada Ltée*, [2003] 3 C.F. 313 (C.A.)

Nav Canada, [2002] CCRI nº 168

Nav Canada, [2002] CCRI nº 186; et 92 CLRBR (2d) 1

NAV CANADA, [2007] CCRI nº 374

Canadian Union of Public Employees, Local 2745 v. *New Brunswick (Board Management)* (2004), 2004 CLLC 220-056

Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 2745 c. *Nouveau-Brunswick (Conseil de gestion)*, [2003] A.N.-B. nº 195 (QL)

LOIS CITÉES

Code canadien du travail, Partie I, art. 87.4, 87.4(1), 87.4(4), 87.4(6), 87.4(6)b); 87.4(7); 87.5(2); 89(1)a) à d)

Loi sur l'aéronautique, L. R. 1985, ch. A-2

Loi sur la commercialisation des services de navigation aérienne civile, 1996, ch. 20, art.73

Règlement de l'aviation canadien

Canada Industrial Relations Board
Conseil canadien des relations industrielles

Vol. 9-07

Reasons for decision

NAV CANADA,
applicant,
and
Air Traffic Specialist Association of Canada, a division of Canadian Association of Professional Radio Operators,
respondent,
and
Canadian Air Traffic Control Association; Canadian Association of Operational Support Specialists; International Brotherhood of Electrical Workers, Local 2228; Professional Institute of the Public Service of Canada,
intervenors.

Board File: 21996-C

Air Traffic Specialist Association of Canada, a division of Canadian Association of Professional Radio Operators,
applicant,
and
NAV CANADA,
respondent,
and
Canadian Air Traffic Control Association; Canadian Association of Operational Support Specialists; International Brotherhood of Electrical Workers, Local 2228; Professional Institute of the Public Service of Canada,
intervenors.

Board File: 22002-C

CITED AS: NAV CANADA

Decision no. 376
January 9, 2007

Application filed pursuant to section 87.4 of the *Canada Labour Code, Part I.*

Aeronautics–Maintenance of services–Withdrawal of services–Application pursuant to section 87.4 of the *Code* relating to the flight service specialists (FSS),

Motifs de décision

NAV CANADA,
requérante,
et
Association des spécialistes de la circulation aérienne du Canada, une division de l'Association canadienne des professionnels de l'exploitation radio,
intimée,
et
Association canadienne du contrôle du trafic aérien; Association canadienne des spécialistes du soutien opérationnel; Fraternité internationale des ouvriers en électricité, section locale 2228; Institut professionnel de la fonction publique du Canada,
intervenants.

Dossier du Conseil : 21996-C

Association des spécialistes de la circulation aérienne du Canada, une division de l'Association canadienne des professionnels de l'exploitation radio,
requérante,
et
NAV CANADA,
intimée,
et
Association canadienne du contrôle du trafic aérien; Association canadienne des spécialistes du soutien opérationnel; Fraternité internationale des ouvriers en électricité, section locale 2228; Institut professionnel de la fonction publique du Canada,
intervenants.

Dossier du Conseil : 22002-C

CITÉ : NAV CANADA

Décision n° 376
le 9 janvier 2007

Demande présentée en vertu de l'article 87.4 du *Code canadien du travail, Partie I.*

Aéronautique – Maintien des activités – Interruption de services – Demande présentée en vertu de l'article 87.4 du *Code* concernant les spécialistes d'information de

represented by the Air Traffic Specialist Association of Canada (ATSAC) to determine which services must be maintained in the event of a strike or lockout–FSS services generally include the provision of flight information and planning services as well as airport advisory services, including the provision of weather and other flight condition information to pilots–ATSAC presented a model of service withdrawal for the Board's review and consideration–The Board considered the model in light of an aeronautical study undertaken by NAV CANADA in the context of a similar application involving the air traffic controllers' bargaining unit, since the model proposed there and the general concerns the study raised are similar–Given the requirement under the *Civil Air Navigation Services Commercialization Act* that essential northern emergency and medical services would have to be maintained, it is apparent that at least a significant proportion of services would have to be continued in any case–The present FSS system does not have, as the air navigation system does have in the case of air traffic controllers, effective, well defined, clearly delineated and controllable procedures for the partial withdrawal of services or for their orderly decrease–Pilots, under existing law and regulations in VFR situations, are left free to make the necessary determinations of whether or not to fly–Where this occurs, lacking FSS services and the scrutiny and attention of FSS, those willing to accept a higher level of risk may be sharing airspace with the general public, those seeking or providing essential medical services, or many others who might not accept an individual pilot's personal, but perfectly legal decision to undertake a flight without the full range of information and support ordinarily provided by FSS–This legally allowable mixed flying situation, where those willing to accept a higher level of risk are permitted to share airspace with the general public without having the benefit of FSS services, would pose an immediate and serious safety risk–Since pilots have a legal right to fly and since FSS services to airborne aircraft, and those that are about to become airborne, being safety services, have clearly been adjudged necessary by the aviation community and the regulatory authorities, and on the evidence are necessary, they must be provided to all flying aircraft and to those committed to fly–Once this is perceived, it is apparent that services must be provided to all, to avoid the risk of conflict and confusion in the system–At base, the services proposed to be withdrawn are safety services–The Board therefore found that all FSS services in support of flight operations must be continued–Operational safety investigations should continue, as should all other steps and measures in

vol (SIV), représentés par l'Association des spécialistes de la circulation aérienne du Canada (ASCAC) en vue de déterminer les services qui doivent être maintenus en cas de grève ou de lock-out – Les SIV assurent généralement les services d'information de vol et de planification de vol ainsi que des services consultatifs d'aéroports, notamment la formulation d'observations sur les conditions météorologiques et autres conditions de vol aux pilotes – L'ASCAC a présenté au Conseil un modèle d'interruption de services – Le Conseil a pris le modèle en considération en tenant compte de l'étude aéronautique entreprise par NAV CANADA dans le contexte d'une demande similaire concernant l'unité de négociation des contrôleurs aériens, puisque le modèle proposé et les préoccupations que l'étude soulevait dans ce contexte sont similaires – Étant donné la condition prévue dans la *Loi sur la commercialisation des services de navigation aérienne civile*, selon laquelle les services médicaux et d'urgence dans le Nord doivent être maintenus, il est évident qu'au moins une partie considérable des services devrait être maintenue quoi qu'il en soit – Le système actuel des SIV n'est pas assorti, comme le système de navigation aérienne l'est dans le cas des contrôleurs aériens, de procédures efficaces, bien établies, clairement délimitées et contrôlables aux fins de l'interruption partielle de services ou de leur diminution ordonnée – Sous le régime de la loi et des règlements actuels, dans le cas de vols VFR, les pilotes sont libres de prendre les décisions nécessaires ou de décider de voler ou non – Dans un tel cas et en l'absence de services de spécialistes d'information de vol, et de l'examen minutieux et de l'attention de ceux-ci, ceux et celles qui sont disposés à accepter un niveau de risque élevé pourraient partager l'espace aérien avec le grand public, avec ceux et celles qui demandent ou fournissent des services médicaux essentiels, ou avec de nombreuses autres personnes qui pourraient ne pas accepter la décision personnelle et individuelle du pilote, parfaitement légale, d'effectuer un vol sans bénéficier de tous les renseignements et de tout l'appui ordinairement fournis par les SIV – Cette situation combinée, autorisée en droit, où ceux qui sont disposés à accepter un niveau de risque élevé partagent l'espace aérien avec le grand public sans bénéficier des services des SIV, pourrait poser un risque imminent et grave pour la sécurité du public – Puisque les pilotes ont le droit légal de voler et puisque les services assurés par les SIV aux aéronefs en vol et à ceux qui sont sur le point de l'être, à savoir les services de sécurité, ont clairement été jugés nécessaires par le secteur aéronautique et les autorités réglementaires et sont nécessaires compte tenu de la preuve, ils doivent être

direct support of operations–However, a temporary cessation of training will not result in any immediate danger–Hence, all support to training may be withdrawn, including support to those seeking training to allow them to change functions or locations.

fournis à tous les aéronefs en vol et à ceux qui sont sur le point de voler – Cela étant acquis, il est évident que les services doivent être fournis à tous pour éviter le risque de conflit et de confusion dans le système – À la base, les services dont on propose l'interruption sont des services de sécurité – Le Conseil a conclu que tous les services que les SIV assurent à l'appui des opérations aériennes doivent être maintenus – Les enquêtes sur la sécurité opérationnelle devraient se poursuivre, tout comme les autres étapes et mesures appuyant directement les opérations – Toutefois un arrêt temporaire de la formation n'entraînera aucun danger imminent – Donc, tout l'appui à la formation peut être suspendu, y compris le soutien à ceux qui demandent une formation en vue de changer de fonction ou de lieu de travail.

The Board was composed of Mr. J. Paul Lordon, Q.C., Chairperson (former), sitting alone pursuant to section 14(3)(c) of the *Canada Labour Code (Part I–Industrial Relations)* (the *Code*).

Le Conseil était composé de Me J. Paul Lordon, c.r., Président (ancien), siégeant seul en application de l'alinéa 14(3)c) du *Code canadien du travail (Partie I - Relations du travail)* (le *Code*).

Appearances

Messrs. Robert Monette, Patrick Floyd and Brant Cleary, for NAV CANADA;
Messrs. Lewis Gottheil, Ron Smith and Derek Yakielashek, for the Air Traffic Specialist Association of Canada, a division of Canadian Association of Professional Radio Operators;
Messrs. James L. Shields and Scott W. Chamberlain, for the International Brotherhood of Electrical Workers, Local 2228;
Mr. Frank Mendonca, for the Canadian Association of Operational Support Specialists.

Ont comparu

Mes Robert Monette, Patrick Floyd et Brant Cleary, pour NAV CANADA;
Mes Lewis Gottheil et Ron Smith et M. Derek Yakielashek, pour l'Association des spécialistes de la circulation aérienne du Canada, une division de l'Association canadienne des professionnels de l'exploitation radio;
Mes James L. Shields et Scott W. Chamberlain, pour la Fraternité internationale des ouvriers en électricité, section locale 2228;
Me Frank Mendonca, pour l'Association canadienne des spécialistes du soutien opérationnel.

I–Background and Facts

[1] The present matter considers two applications pursuant to the provisions of section 87.4 of the *Code* both filed the same day, on February 27, 2001. Both applications relate to the same bargaining unit of employees at NAV CANADA (the employer), that is the bargaining unit of flight service specialists (FSS). One of the applications was filed by NAV CANADA, the other by the Air Traffic Specialist Association of Canada, a division of Canadian Association of Professional Radio Operators (the ATSAC), the bargaining agent representing FSS employees at NAV CANADA. Each of the two applications indicated that notice to commence collective bargaining had been

I – Contexte et faits

[1] Dans la présente affaire, le Conseil est appelé à se pencher sur deux demandes, présentées le même jour, soit le 27 février 2001, en vertu de l'article 87.4 du *Code*. Les deux demandes concernent la même unité de négociation, composée d'employés de NAV CANADA (l'employeur), à savoir l'unité de négociation des spécialistes d'information de vol (SIV). L'une des demandes a été déposée par NAV CANADA et l'autre, par l'Association des spécialistes de la circulation aérienne du Canada, une division de l'Association canadienne des professionnels de l'exploitation radio (l'ASCAC), l'agent négociateur qui représente les SIV chez NAV CANADA. Chaque demande indique que, le

served by the bargaining agent on January 2, 2001, requesting a revision of the then applicable collective agreement between the parties. It was indicated that NAV CANADA, the applicant in the first of the two matters, Board file no. 21996-C, had given notice to the respondent on January 15, 2001, respecting the services and operations that, in its opinion, must be continued in the event of a work stoppage. Following the service of the notice by NAV CANADA, the parties were not able to reach agreement in respect of the services to be continued as contemplated by section 87.4 of the *Code*. Each of the two parties, then, on February 27, 2001, filed an application pursuant to section 87.4 of the *Code*, requesting that the Board determine the matters in dispute between them. Both applications were filed the same day and raised similar issues. The issue to be determined is, what supply of services, operation of facilities or production of goods would be necessary to prevent an immediate and serious danger to the safety or health of the public in the event of a lockout or withdrawal of service in respect of the NAV CANADA employees in the bargaining unit represented by the ATSAC. Although negotiations respecting the collective agreement have since proven successful and the present determination is in consequence moot, in accordance with the labour relations purpose of providing guidance to the parties to assist in future negotiations under section 87.4 of the *Code*, the Board has considered and concluded the matters herein in issue.

[2] As noted in reasons for decision *NAV CANADA*, [2007] CIRB no. 375, between the Canadian Association of Operational Support Specialists (CAOSS) and NAV CANADA, also issued concurrently, the application herein is one of a series of applications pursuant to the provisions of section 87.4 of the *Code* relating to bargaining units at NAV CANADA. The Board has before it applications relating to four of the eight bargaining units, the CATCA air traffic controllers unit, the CAOSS operational support specialists unit, the IBEW electronic technologists unit and the present ATSAC unit of flight service specialists (FSS). As noted in reasons for decision *NAV CANADA (375)*, *supra*, the bargaining units in respect of which applications are pending are those units whose members are more directly involved in the operational aspects of the NAV CANADA air navigation system (ANS). These employees perform functions directly or indirectly related to the provision of air traffic control services or

2 janvier 2001, l'agent négociateur a signifié l'avis de négociation collective en vue de la révision de la convention collective à laquelle les parties étaient alors assujetties. On peut y lire également que NAV CANADA, qui est la partie requérante dans la première des deux demandes, dossier du Conseil n° 21996-C, a donné à l'intimée, le 15 janvier 2001, un avis relatif aux services et aux activités qui, à son avis, devaient être maintenus en cas d'arrêt de travail. À la suite de la signification de l'avis par NAV CANADA, les parties n'ont pu s'entendre sur les services à maintenir comme le prévoit l'article 87.4 du *Code*. Le 27 février 2001, en application de l'article 87.4 du *Code*, chacune a donc demandé au Conseil de trancher les questions qui les opposaient. Les deux demandes ont été déposées le même jour et soulèvent des questions semblables. Il s'agit de déterminer les activités – prestation de services, fonctionnement d'installations ou production d'articles – dont le maintien serait nécessaire pour prévenir des risques imminents et graves pour la sécurité ou la santé du public en cas de lock-out ou d'interruption de services par les employés de NAV CANADA qui forment l'unité de négociation représentée par l'ASCAC. Puisque les négociations en vue de conclure une convention collective ont depuis ce temps été couronnées de succès, la présente affaire est sans objet. Toutefois, conformément à l'objectif des relations du travail qui consiste à offrir aux parties des directives en vue des négociations à venir sous le régime de l'article 87.4 du *Code*, le Conseil s'est penché sur les questions en litige dans la présente affaire et les a tranchées.

[2] Ainsi qu'il est mentionné dans les motifs de décision prononcés simultanément dans *NAV CANADA*, [2007] CCRI n° 375, opposant l'Association canadienne des spécialistes du soutien opérationnel (l'ACSSO) et NAV CANADA, la demande en l'espèce figure parmi une série de demandes qui ont été présentées en application de l'article 87.4 du *Code* et qui concernent des unités de négociation chez NAV CANADA. Le Conseil est saisi de demandes se rapportant à quatre des huit unités de négociation, soit l'unité des contrôleurs aériens de l'ACCTA, l'unité des spécialistes du soutien opérationnel de l'ACSSO, l'unité des techniciens-spécialistes en électronique de la FIOE et l'unité actuelle des SIV de l'ASCAC. Ainsi qu'il est mentionné dans les motifs de décision *NAV CANADA (375)*, précitée, les unités de négociation visées par les demandes en instance sont celles dont les membres prennent plus directement part au volet opérationnel du système de navigation aérienne (SNA) de NAV CANADA. Ces employés s'acquittent de

other air navigation services directed to aviation safety. Following consultations with the employer and the affected bargaining agents, because of their relationship to NAV CANADA's operations and between each other, a decision was taken to proceed sequentially in respect of the four applications relating to the CATCA, CAOSS, ATSAC and IBEW bargaining units, in the order in which the applications had been received at the Board. It was also agreed and decided upon because of the relationships and interrelations, that full transcripts would be prepared in respect of each of the proceedings with the evidence in one matter to be considered evidence in respect of each of the subsequent matters.

[3] Additionally of direct importance in the present proceedings were certain interim decisions of the Board in respect of services required to be continued within the CATCA air traffic controllers bargaining unit. As a consequence of these decisions, certain general principles were laid out in respect of the continuance of air navigation services in the event of a strike or lockout, which will receive more detailed consideration below. Particularly, the Board decided, in *Nav Canada*, [2002] CIRB no. 186; and 92 CLRBR (2d) 1, and in a series of subsequent letter decisions upon the generally applicable principles and considerations, that it would be necessary to precisely identify the withdrawal of services to be proposed and consider the identified model for withdrawal through the conduct of a safety study before authorizing the proposed withdrawal of services. The Board also considered the *Canadian Aviation Regulations* (CARs) pursuant to the *Aeronautics Act*, R.S. 1985, c. A-2, and observed that they appeared to contemplate a possible aeronautical study to be ordered by the Minister of Transport. In subsequent proceedings, the Board indicated that the conduct of such an aeronautical study ideally would be combined with a safety study reflecting upon the withdrawal of services found to be appropriate by the Board. As described in detail in the decisions released concurrently with this one, although the full concurrence of the bargaining agent in the CATCA matter could not be obtained in respect of the scope and methodology of the safety or aeronautical study to be conducted, the Board nonetheless indicated to the bargaining agent, CATCA that, in view of NAV CANADA's decision to conduct an aeronautical study, measures to appropriately consider and review the aeronautical study conducted and to consider what

tâches directement ou indirectement liées à la prestation de services de contrôle de la circulation aérienne ou autres services de navigation axés sur la sécurité aérienne. À la suite de consultations avec l'employeur et les agents négociateurs concernés, et en raison des rapports qui existent entre ces derniers et les activités menées par NAV CANADA et des liens qui les unissent, il a été convenu de traiter les quatre demandes se rapportant aux unités de négociation de l'ACCTA, de l'ACSSO, de l'ASCAC et de la FIOE en séquence, dans l'ordre dans lequel elles ont été reçues par le Conseil. En raison de ces rapports et de ces liens, on s'est entendus également pour que des transcriptions complètes de chaque journée d'audience soient préparées et que la preuve produite dans un dossier soit prise en considération dans le cadre de chacun des dossiers subséquents.

[3] Certaines décisions partielles rendues par le Conseil sur les services qui devaient être maintenus au sein de l'unité de négociation des contrôleurs aériens de l'ACCTA sont directement pertinentes également aux fins de la présente instance. Par suite de ces décisions, certains principes généraux sur le maintien des services de navigation aérienne en cas de grève ou de lock-out ont été énoncés; ils feront l'objet d'un examen plus détaillé ci-après. Plus particulièrement, le Conseil a décidé, dans l'affaire *Nav Canada*, [2002] CCRI nº 186; et 92 CLRBR (2d) 1, et dans une série de décisions-lettres rendues subséquemment sur les principes et facteurs généraux applicables, qu'il serait nécessaire de désigner les services exacts dont on proposait l'interruption et d'examiner le modèle choisi dans le cadre d'une étude sur la sécurité avant d'autoriser l'interruption proposée de services. Le Conseil s'est fondé en outre, en application de la *Loi sur l'aéronautique*, L.R.C. (1985), ch. A-2, sur le *Règlement de l'aviation canadien* (RAC), faisant remarquer que celui-ci paraissait envisager la possibilité d'une étude aéronautique, dont le ministre des Transports ordonnerait la tenue. Dans une instance subséquente, le Conseil a indiqué qu'une telle étude serait idéalement combinée à une étude sur la sécurité dont l'incidence se ferait sentir sur une interruption de services jugée appropriée par le Conseil. Ainsi qu'il est expliqué en détail dans les décisions rendues en même temps que la présente décision, bien que l'on n'ait pu obtenir l'accord sans réserve de l'agent négociateur dans le dossier concernant l'ACCTA en ce qui a trait à la portée et à la méthodologie de l'étude sur la sécurité ou de l'étude aéronautique à effectuer, le Conseil a indiqué à l'agent négociateur, l'ACCTA que, compte tenu de la décision de NAV CANADA d'effectuer une

further safety study, if any, might be required, could be undertaken, if required, subsequent to the completion and consideration of the aeronautical study.

[4] As a result of the period required to consider and determine the broad and complex issues raised in the CATCA matter and related issues, as well as the period required to complete the aeronautical study and consider the extent to which the study should be received as evidence or supplemented or be subject to examination by the Board, considerable delay ensued in respect of the processes in respect of all of the bargaining units. In consequence, the Board decided to await the completion and consideration of the aeronautical study of the CATCA proposal for withdrawal of services before the full and final completion of, and resolution of, the issues raised in respect of the proposed withdrawal of services or lockout in respect of the ATSAC unit. Because of the delay that ensued, the Board eventually requested that the parties to the present matter, the ATSAC and NAV CANADA, update and complete their applications, responses and replies at a case management conference held in January 2003. At that meeting, it was also agreed between the parties that the present applications in files 21996-C and 22002-C would be consolidated for hearing. An update of the application of February 27, 2001, was then filed by NAV CANADA on February 20, 2003, an updated response was filed by the ATSAC on March 7, 2003 and an updated reply was filed by NAV CANADA on April 8, 2003.

[5] Some general discussion of the functions performed by employees in the FSS group within the ATSAC bargaining unit is useful as an introduction. It is first important to understand that, in Canada, airspace may be controlled or uncontrolled, in respect of the flight of aircraft within it. Generally, controlled airspace is the airspace in a defined zone around airports with control towers staffed by air traffic controllers within the CATCA bargaining unit, and also generally includes control zones and airways subject to the control of Canada's seven area control centres (ACC). Airspace above the 18,000 foot level is generally subject to control. The seven ACCs are located across Canada in Gander, Moncton, Montréal, Toronto, Winnipeg, Edmonton and Vancouver. In controlled airspace,

étude aéronautique, il se pourrait qu'au besoin, des mesures visant à examiner comme il se doit l'étude aéronautique et à déterminer les autres études sur la sécurité qui pourraient, le cas échéant, être requises, soient mises en place à la suite de l'achèvement et de l'examen de l'étude aéronautique.

[4] En raison du délai requis pour examiner et trancher les questions générales et complexes soulevées dans la demande de l'ACCTA ainsi que les questions connexes, et en raison du délai requis pour mener à terme l'étude aéronautique et déterminer la mesure dans laquelle celle-ci devrait être admise en preuve, étoffée ou encore faire l'objet d'un examen par le Conseil, les processus touchant toutes les unités de négociation ont été retardés considérablement. Le Conseil a donc décidé d'attendre que l'étude aéronautique sur la proposition d'interruption de services de l'ACCTA soit achevée et examinée avant que les questions soulevées sur la proposition d'interruption de services ou de lock-out relativement à l'unité de l'ASCAC soient toutes tranchées de façon définitive. En raison du retard qui s'en est suivi, le Conseil a en bout de ligne demandé aux parties au présent dossier, l'ASCAC et NAV CANADA, d'actualiser le texte de leurs demandes, de leurs réponses et de leurs répliques et d'en achever la rédaction dans le cadre d'une conférence de gestion des affaires, qui s'est déroulée en janvier 2003. Lors de cette rencontre, les parties ont accepté de regrouper les présentes demandes, les dossiers n^{os} 21996-C et 22002-C, afin qu'elles soient entendues ensemble. Une version modifiée de la demande du 27 février 2001 a ensuite été déposée par NAV CANADA le 20 février 2003, une réponse modifiée a été déposée par l'ASCAC le 7 mars 2003, et une réplique modifiée a été déposée par NAV CANADA le 8 avril 2003.

[5] À titre d'introduction, il convient de discuter de manière générale des fonctions exercées par le groupe des SIV, qui fait partie de l'unité de négociation de l'ASCAC. Il importe d'abord et avant tout de comprendre qu'au Canada, les aéronefs effectuent des vols dans un espace aérien qui peut être contrôlé ou non. De manière générale, l'espace aérien contrôlé occupe une zone délimitée à proximité d'aéroports desservis par une tour de contrôle dont le personnel est formé de contrôleurs aériens qui font partie de l'unité de négociation de l'ACCTA, et comprend également, de manière générale, les zones et les voies aériennes qui sont assujetties au contrôle de l'un des sept centres de contrôle régional (CCR) du Canada. Habituellement, l'espace aérien qui se situe à plus de 18 000 pieds

aircraft must follow the instructions of air traffic controllers, whether in a control tower or an ACC.

[6] In uncontrolled airspace and in uncontrolled regions which is a vast part of Canada, the level of service provided will vary, but control services are not provided. The separation between aircraft at and around uncontrolled airports and in uncontrolled airspace across Canada is the responsibility of the aircraft pilots themselves. To allow them to accomplish this, information respecting navigational aids, weather, airport, lighting, flight hazards, indeed any information required to allow the aircraft to transit safely, is provided by the FSS group. Not all airports in Canada are provided with air traffic control or FSS services; there are numerous airports and locations in Canada in respect of which not even FSS services are available. In these areas, aircraft pilots communicate between themselves and ensure separation using mandatory frequencies. In both controlled and uncontrolled airspace, the level of service provided for the use of airspace and its designation is governed by the CARs and is regulated by Transport Canada. The CARs provide for the procedures and rules to be adhered to by the aviation community to permit them to proceed safely in designated zones and sets out what procedures, rules and precautions are to be followed in each zone. The assistance of the air traffic controllers and flight service specialists of NAV CANADA is provided in the more heavily travelled areas, with the control zones being the zones most heavily travelled , the FSS zones having significant traffic, and the uncontrolled zones having relatively less traffic.

[7] In general, therefore, the level of services which are provided by NAV CANADA in accordance with the established zones varies in accordance with and responds to the level of traffic at each location or in each zone. Airport locations and areas, and flight routes with a high volume of traffic, will have full air traffic control services. Areas of significant but somewhat lighter traffic will be served by FSS and, in areas of

d'altitude est assujetti à un contrôle. Les sept CCR sont répartis à l'échelle du pays, soit à Gander, Moncton, Montréal, Toronto, Winnipeg, Edmonton et Vancouver. Dans un espace aérien contrôlé, l'aéronef doit suivre les directives des contrôleurs aériens, peu importe que ceux-ci exercent leurs fonctions dans une tour de contrôle ou dans un CCR.

[6] Dans l'espace aérien non contrôlé et dans les régions non assujetties à un contrôle, lesquelles occupent, dans certains cas, une vaste partie du Canada, le niveau de services varie, mais les services de contrôle ne sont pas disponibles. Il revient aux pilotes eux-mêmes d'assurer l'espacement des aéronefs aux aéroports non assujettis à un contrôle et à proximité de ceux-ci ainsi que dans l'espace aérien non contrôlé, partout au Canada. Pour s'acquitter de cette tâche, ils bénéficient de l'aide des SIV, qui leur communiquent des renseignements sur les aides à la navigation, les conditions météorologiques, l'aéroport, l'éclairage, les dangers en vol, en fait tous les renseignements requis pour permettre aux aéronefs de circuler en toute sécurité. Au Canada, ce ne sont pas tous les aéroports qui bénéficient des services de contrôle aérien ou des services des SIV; de nombreux aéroports et endroits ne bénéficient même pas des services des SIV. Dans ces endroits, les pilotes communiquent entre eux et assurent eux-mêmes l'espacement de leurs aéronefs au moyen de fréquences obligatoires. Dans l'espace aérien contrôlé ou non, le niveau de services fournis aux fins de l'utilisation de l'espace aérien et sa désignation est régi par le RAC et réglementé par Transports Canada. Le RAC prescrit les procédures et les règles que le secteur de l'aéronautique doit respecter pour voler en sécurité dans des zones désignées, et énonce les procédures, règles et mesures de précaution qui doivent être suivies dans chaque zone. Les contrôleurs aériens et les SIV de NAV CANADA s'exécutent dans les régions où la circulation est plus dense, les zones assujetties à un contrôle étant les zones les plus achalandées, les zones bénéficiant des services des SIV étant celles où la circulation est considérable, et les zones qui ne sont assujetties à aucun contrôle étant celles où la circulation est quelque peu moins dense.

[7] De manière générale, donc, le niveau de services assurés par NAV CANADA conformément aux zones établies varie selon la densité de la circulation dans chaque endroit ou dans chaque zone. Des services complets de contrôle de la circulation aérienne seront fournis dans les endroits ou les régions où sont situés les aéroports, et pour les itinéraires de vol dont le volume de circulation est élevé. Les régions où la

traffic which do not merit FSS services, aircraft will communicate through mandatory frequencies. It is also important to be aware that aircraft may proceed in accordance with Instrument Flight Rules (IFR) or Visual Flight Rules (VFR). Under IFR, separation between aircraft is maintained by the controllers; under VFR, aircraft pilots ensure their own aircraft separation. In general again, aircraft at the busiest airports and in the busiest zones proceed according to IFR, subject to procedural control by controllers or in the very busiest areas to radar control. VFR flight, when weather allows, usually occurs in circumstances where the pilots of the aircraft, responsible to ensure they are separated from other aircraft, utilize available information, the most important of which is that provided by FSS.

[8] The general nature of the services provided by the FSS members of the ATSAC bargaining unit is thus the provision of essential information to pilots. This generally falls into two categories. The first of these is the briefing of aircraft operators with respect to the weather and other flight conditions likely to be encountered during a contemplated or proposed flight. The second general group of services provided may be categorized as airport advisory services and includes the provision of information by radio to aircraft during taxiing, take-off, flight and landing. Members of the bargaining unit also provide services to pilots and support to air traffic controllers in respect of IFR flight planning and coordination and undertake VFR flight plan processing as well. In respect of VFR flights, FSS provide an alerting service to be described below. The pre-flight assistance of the FSS, other than VFR flight planning, includes the important function of the receipt and transmittal of IFR flight plans. It also can include sophisticated weather briefing and briefing in respect of other situations relevant to flight safety such as hazardous situations and the provision of advisory or control services with respect to ground vehicles, in respect of both IFR and VFR flights. Importantly, it includes the control, monitoring and operation of communications equipment and navigational aids and the observation and communication of surface weather,

circulation est importante mais quelque peu moins dense obtiendront les services des SIV et, dans les régions où la circulation ne justifie pas les services de ces spécialistes, les aéronefs communiqueront par le truchement des fréquences obligatoires. Il importe également de savoir que les aéronefs peuvent se conformer aux règles de vol aux instruments (IFR) ou aux règles de vol à vue (VFR). Si le vol est effectué en mode IFR, l'espacement entre les aéronefs est assuré par les contrôleurs; si le vol est effectué en mode VFR, les pilotes des aéronefs assurent l'espacement de leur propre aéronef. De manière générale, encore une fois, les aéronefs qui se trouvent dans les aéroports les plus achalandés et dans les zones les plus chargées suivent les IFR, sous réserve d'un contrôle prévu par la procédure, assuré par les contrôleurs ou, dans les régions très achalandées, d'un contrôle radar. Lorsque les conditions météorologiques le permettent, dans le cas de vols VFR, les pilotes des aéronefs, chargés d'assurer l'espacement de leur aéronef, utilisent habituellement les renseignements disponibles, dont les plus importants sont ceux qui leur sont communiqués par les SIV.

[8] Les services assurés par les SIV, membres de l'unité de négociation de l'ASCAC, ressortissent donc de manière générale à la communication de renseignements essentiels aux pilotes. Ces services appartiennent normalement à deux catégories distinctes. La première catégorie consiste à informer les exploitants d'aéronefs des conditions météorologiques et des autres conditions de vol auxquelles ils devront probablement faire face au cours d'un vol envisagé ou proposé. Les services qui appartiennent au deuxième groupe peuvent être qualifiés de services consultatifs d'aéroport. Ils incluent la communication de renseignements par radio aux aéronefs pendant la circulation au sol, le décollage, le vol et l'atterrissage. Les membres de l'unité de négociation fournissent aussi des services aux pilotes et un soutien aux contrôleurs aériens aux fins de la planification et de la coordination des vols IFR, et s'occupent également du traitement des plans de vols VFR. En ce qui a trait aux vols VFR, les SIV fournissent un service d'alerte, qui sera décrit plus loin. L'assistance prévol fournie par les SIV, exception faite de la planification des vols VFR, inclut une fonction importante, à savoir la réception et la transmission des plans des vols IFR. Elle peut inclure également la communication de renseignements complexes sur les conditions météorologiques et de renseignements relatifs à d'autres situations pertinentes

including barometric pressure, which is important for the setting of aircraft altimeters.

[9] The services provided by FSS are not completely uniform. They may vary depending on the situation of the facility at which FSS are located. As will be discussed below, in accordance with a plan developed by NAV CANADA, certain of the services provided by the FSS group are being centralized into nine flight information centres (FICs). These centres tend to group and organize the services of a number of formerly separate FSS locations into one centralized location, allowing both greater specialization and some economies of scale. Specialized FSS at FICs may thus perform a much narrower range of functions. In addition to the FSS stations, which have been consolidated into FICs, there remain a number of FSS stations which provide stand alone services. Some of these will be consolidated into FICs as the project to develop them continues, others will continue to operate as FSS stations separate from the FICs. FSS at local stations tend to specialize less and to perform a broader range of functions. As will be discerned from the evidence below, such FSS stations may be located independently or in some situations co-located with air traffic control towers. Whether carried on at a FIC or at an FSS station, the nature of the service provided by FSS is an advisory and not a control service. Although there is variation in the organization of work between FSS stations and FICs, the variation is more usually in the manner in which the service is provided rather than in the essential services performed. The tasks performed generally include those described above. Obviously, as well, there are also variations due to local circumstances and conditions. Some sense of the

aux fins de la sécurité des vols, comme les situations dangereuses, ainsi que la prestation de services consultatifs ou de contrôle sur les véhicules au sol, tant pour les vols IFR que VFR. Il importe de préciser que l'assistance prévol inclut le contrôle, la surveillance et le fonctionnement de l'équipement de communication et des aides à la navigation ainsi que l'observation et la communication des conditions météorologiques en surface, dont la pression barométrique, un facteur important aux fins du calage altimétrique des aéronefs.

[9] Les services fournis par les SIV ne sont pas complètement identiques; ils peuvent varier selon la situation de l'établissement où les travailleurs se trouvent. Ainsi qu'il en sera question plus loin, conformément à un plan conçu par NAV CANADA, certains des services fournis par les SIV sont centralisés dans neuf centres d'information de vol (CIV). Ces centres regroupent et organisent normalement les services d'un certain nombre d'endroits desservis par des SIV, qui étaient auparavant séparés, en un emplacement centralisé, ce qui permet une spécialisation accrue et certaines économies d'échelle. Les spécialistes de l'information de vol qui travaillent dans les CIV s'acquittent par conséquent d'une gamme de fonctions beaucoup plus restreintes. En plus des stations d'information de vol (FSS) qui ont été regroupées en CIV, il reste un certain nombre de FSS qui fournissent des services autonomes. Certaines de ces stations seront regroupées en CIV à mesure que le projet visant à les mettre sur pied se poursuit, d'autres continueront de fonctionner en tant que FSS distinctes des CIV. Les spécialistes affectés aux FSS locales tendent à se spécialiser dans une moins grande mesure et à s'acquitter d'une gamme plus étendue de fonctions. Ainsi que nous permettra de le constater la preuve dont il sera question plus loin, ces FSS peuvent être situées indépendamment des tours de contrôle de la circulation aérienne ou, dans certaines situations, se trouver au même endroit que ces tours. Que ce soit dans un CIV ou dans une FSS, les services qu'assurent les spécialistes de l'information de vol revêtent la nature de services consultatifs et non de services de contrôle.

variations between localities may also be discerned from a consideration of the relevant statistics.

Bien qu'il existe des différences au niveau de l'organisation du travail entre les FSS et les CIV, ces différences résident la plupart du temps dans la manière dont les services sont fournis plutôt que dans les services essentiels qui sont fournis. Les tâches accomplies incluent normalement celles qui sont décrites précédemment. De toute évidence, certaines des différences sont aussi attribuables aux circonstances et aux conditions locales. Un examen des statistiques pertinentes peut nous permettre de saisir dans une certaine mesure les différences entres les divers endroits.

[10] As discussed, the locations to which FSS provide services generally tend to be those locations where the air traffic volume, while significant, is somewhat less intense than at locations which have air traffic control towers. Document number 39 in the present matter was the Transport Canada Annual Report for 2002 respecting Aircraft Movement Statistics prepared by the Aviation Statistics Centre of Statistics Canada. The aircraft traffic data presented by the report provide some insight into the relative traffic levels at locations serviced by air traffic controllers with air traffic control towers as opposed to those serviced by FSS. In 2002, the 5 tower locations with the heaviest traffic volumes, were Toronto-Lester B. Pearson International with 384,315 movements, Vancouver International with 296,627 movements, Calgary International with 217,506 movements, Montréal/Dorval International with 192,225 movements and Winnipeg International with 130,430 movements. By contrast the 5 FSS locations with the highest number of itinerant movements which proceed from airport to airport were Victoria Harbour with 37,118 movements, Fort McMurray with 35,046 movements, Thompson with 33,346 movements, Sioux Lookout with 30,999 movements and Grande Prairie with 28,873.

[10] Ainsi qu'il en a été fait mention, les endroits qui bénéficient des services des spécialistes de l'information de vol sont généralement des endroits où la circulation aérienne, bien qu'importante, est quelque peu moins dense que la circulation que l'on observe dans les endroits qui sont dotés de tours de contrôle de la circulation aérienne. Le document numéro 39 dans le présent dossier est le Rapport annuel de Transports Canada pour 2002 concernant les statistiques relatives aux mouvements d'aéronefs, préparé par le Centre des statistiques de l'aviation de Statistique Canada. Les données sur la circulation aérienne qui figurent dans le rapport donnent un aperçu de la circulation observée dans chaque emplacement desservi par des contrôleurs aériens à partir de tours de contrôle, par rapport aux emplacements qui sont desservis par des spécialistes de l'information de vol. En 2002, les 5 aéroports dotés de tours où la circulation était la plus dense étaient l'aéroport international Lester B. Pearson-Toronto (384 315 mouvements), l'aéroport international de Vancouver (296 627 mouvements), l'aéroport international de Calgary (217 506 mouvements), l'aéroport international de Montréal/Dorval (192 225 mouvements), et l'aéroport international de Winnipeg (130 430 mouvements). En revanche, les 5 FSS ayant enregistré le nombre le plus élevé de mouvements itinérants d'un aéroport à un autre étaient celles de Victoria Harbour (37 118 mouvements), Fort McMurray (35 046 mouvements), Thompson (33 346 mouvements), Sioux Lookout (30 999 mouvements), et Grande Prairie (28 873 mouvements).

[11] At some airports, there is also a significant volume of local aircraft movements. Local movements concern aircraft which take off and land at the same airport. The 5 leading airports in respect of local movements with control towers that were serviced by air traffic controllers, ranged from 74,309 to 118,255 movements in the year 2002. In respect of FSS locations, the 5 locations with the largest numbers of local movements

[11] Dans certains aéroports, on constate également un volume important de mouvements locaux d'aéronefs. On qualifie de mouvement local le vol effectué par l'aéronef qui décolle et atterrit dans un seul et même aéroport. Les 5 aéroports dotés de tours de contrôle pourvus de contrôleurs aériens ayant enregistré le plus grand nombre de mouvements locaux en 2002 en avaient compté entre 74 309 et 118 255. Les 5

in 2002 ranged from 18,401 to 26,225. In general, it appears that experience has shown that, at a higher level of traffic intensity, an air traffic control tower with full control is needed to ensure safety, that at less intense traffic levels, FSS services are adequate, and that at still less intense levels, pilots can ensure their own safety utilizing controlled frequencies.

[12] The Aircraft Movement Statistics Report, 2002, also provides an indication of the breakdown between local and itinerant flights at airports and some details showing the nature of the flights undertaken. As noted above, in respect of total aircraft movements, Toronto-Lester B. Pearson International Airport, a towered airport, had the highest total, 384,315 movements in 2002. The highest total for a flight service station airport was at Kingston Airport, Ontario, with 48,141 total aircraft movements. There were apparently no local movements at Toronto in 2002, since the itinerant movements total 384,315 movements, exactly the same as the total aircraft movements total. The FSS station with the highest number of itinerant flights was at Victoria Harbour, British Columbia, with 37,118 movements. The data also indicates commercial air carrier movements, and again the highest total is that of Toronto at 356,561 movements. The FSS location with the largest number of air carrier movements is Thompson, Manitoba, with 30,577 movements in 2002. The report also notes the category of "Other Commercial." The towered location with the largest number of "Other Commercial" movements is Calgary-Springbank, with 43,089 movements in 2002. On the FSS side, La Ronge in Saskatchewan had the highest number of "Other Commercial" movements with 10,736 movements. Statistics are reported for private aircraft movements and in that category, Toronto, Buttonville Municipal, leads with 22,220 movements in the tower category and St. Catharines, Ontario, leads in the FSS category with 11,129 movements. The statistics are also broken down by government, civil, and military categories. The leading airport in respect of government movements was the Ottawa International Airport with 5,482 movements and on the FSS side, the leading airport was Prince Albert Airport in Saskatchewan with 2,914 movements. On the military side, the Saint-John Airport reported 10,918 movements in 2002 and the Fredericton FSS location, 1,946 movements. On the local flight side, civil and military are also reported.

aéroports dotés de FSS ayant enregistré le plus grand nombre de mouvements locaux en 2002 en avaient compté entre 18 401 et 26 225. De manière générale, il semble que l'expérience ait démontré que, dans les cas où la circulation aérienne est plus dense, il est nécessaire d'avoir une tour de contrôle de la circulation aérienne avec plein contrôle pour assurer la sécurité, que dans les cas où la circulation est moins dense, les services de SIV suffisent à la tâche, et que, dans les cas où la circulation est encore moins dense, les pilotes peuvent assurer leur propre sécurité au moyen de fréquences contrôlées.

[12] Le rapport sur les statistiques relatives aux mouvements d'aéronefs de 2002 donne un aperçu également de la répartition entre les vols locaux et les vols itinérants et certains détails permettant de saisir la nature des vols effectués. Ainsi qu'il est noté précédemment, en ce qui concerne le total des mouvements d'aéronefs en 2002, l'aéroport international Lester B. Pearson-Toronto, doté d'une tour, comptait le total le plus élevé, à savoir 384 315 mouvements. L'aéroport doté d'une FSS ayant compté le nombre le plus élevé de mouvements était celui de Kingston (Ontario), qui a enregistré au total 48 141 mouvements d'aéronefs. Il n'y a eu apparemment aucun mouvement local à Toronto en 2002, puisque les mouvements de vols itinérants s'élevaient à 384 315 au total, soit le nombre exact de mouvements d'aéronefs au total. La FSS comptant le nombre le plus élevé de vols itinérants était celle de Victoria Harbour (Colombie-Britannique) – 37 118 mouvements. Les chiffres portent également sur les mouvements des transporteurs commerciaux; encore une fois, c'est à l'aéroport de Toronto que l'on a enregistré le nombre le plus élevé de mouvements, soit 356 561. L'aéroport doté d'une FSS comptant en 2002 le nombre le plus élevé de mouvements de transporteurs aériens est celui de Thompson (Manitoba) – 30 577 mouvements. Le rapport inclut une catégorie intitulée « Autres vols commerciaux ». L'aéroport doté d'une tour comptant le nombre le plus élevé de mouvements relevant de la catégorie des autres vols commerciaux est celui de Calgary-Springbank – 43 089 mouvements en 2002. Parmi les aéroports dotés d'une FSS, celui de La Ronge (Saskatchewan), comptait le nombre le plus élevé de mouvements appartenant à la catégorie des autres vols commerciaux, soit 10 736. Le rapport contient des statistiques également sur les mouvements d'aéronefs privés et, dans cette catégorie, l'aéroport municipal de Buttonville, à Toronto, mène le peloton avec 22 220 mouvements dans la catégorie des aéroports dotés d'une tour, tandis que l'aéroport de St. Catharines (Ontario)

The leading tower-controlled airport for civil local movements was Boundary Bay Airport with 118,255 local movements. On the FSS side, Fredericton led with 26,211 movements. Military local flights were led by Winnipeg International Airport which indicated 4,942 movements for 2002, and leading in the FSS military local category, was Nanaimo, British Columbia, with 2,386 movements.

[13] Of particular interest in respect of the present proceedings, Table 11 of the Aircraft Movement Statistics Report, 2002, indicates the breakdown in respect of itinerant aircraft movements at each of the 57 flight service stations reported upon that year between flights proceeding in accordance to IFR and VFR. Some illustrative numbers and percentages are valuable to appreciate the nature of the traffic. In 2002, at Charlottetown, of 11,603 itinerant movements, 8,016 or 69% were IFR flights and 3,587 or 30.9% were VFR flights. At Iqaluit, there were 15,503 itinerant movements, of which 8,656 or 55.8% were IFR flights and 6,847 or 44.1% were VFR flights. Lethbridge had 21,505 itinerant movements, of which 7,259 or 33.7% were IFR flights and 14,246 or 66.2% were VFR flights. Overall, considering all 57 flight service stations reported in 2002, there were 915,259 itinerant aircraft movements, 367,099 of these or 40.1% were IFR flights and 548,160 or 59.9% were VFR flights. At FSS-served stations, it will be recalled that the provision of flight planning services for IFR flights, including the communication of data, is often carried out by FSS employees.

est à la tête de la catégorie des aéroports dotés d'une FSS, avec 11 129 mouvements. Les statistiques sont réparties également selon les catégories d'appareils officiels, civils et militaires. L'aéroport le plus achalandé au chapitre des mouvements d'appareils officiels était l'aéroport international d'Ottawa – 5 482 mouvements et, dans la catégorie des aéroports dotés d'une FSS, l'aéroport comptant le nombre le plus élevé de mouvements était celui de Prince Albert (Saskatchewan) – 2 914 mouvements. Pour ce qui est de la catégorie militaire, l'aéroport de Saint-Jean a signalé 10 918 mouvements en 2002, tandis que l'aéroport de Fredericton, doté d'une FSS, a enregistré 1 946 mouvements. Dans la catégorie des vols locaux, sont rapportés également les mouvements civils et militaires. L'aéroport doté d'une tour de contrôle le plus achalandé au chapitre des mouvements locaux civils était l'aéroport de Boundary Bay, qui a enregistré 118 255 mouvements locaux. Pour ce qui est des aéroports dotés d'une FSS, celui de Fredericton se retrouvait en tête, avec 26 211 mouvements. Le plus grand nombre de vols locaux militaires a été effectué à l'aéroport international de Winnipeg, qui a signalé 4 942 mouvements pour 2002, tandis que l'aéroport de Nanaimo (Colombie-Britannique) a pris le premier rang au chapitre des vols locaux militaires parmi les aéroports dotés d'une FSS – 2 386 mouvements.

[13] Aux fins de la présente instance, le tableau 11 du Rapport sur les statistiques relatives aux mouvements d'aéronefs de 2002 présente un intérêt particulier. Il répartit les mouvements d'aéronefs itinérants dans chacune des 57 stations d'information de vol à l'étude cette année-là entre les vols IFR et les vols VFR. Certains chiffres et pourcentages indicatifs nous permettent de saisir la nature de la circulation. En 2002, à Charlottetown, sur les 11 603 mouvements itinérants enregistrés, 8 016 ou 69 % étaient des vols IFR, et 3 587 ou 30,9 % étaient des vols VFR. À Iqaluit, on a enregistré 15 503 mouvements itinérants, sur lesquels 8 656 ou 55,8 % étaient des vols IFR, et 6 847 ou 44,1 %, étaient des vols VFR. Lethbridge a compté 21 505 mouvements itinérants : 7 259 ou 33,7 % de ces mouvements étaient des vols IFR et 14 246 ou 66,2 % étaient des vols VFR. Dans l'ensemble, si l'on examine les 57 stations d'information de vol à l'étude en 2002, 915 259 mouvements itinérants d'appareils ont été enregistrés, et 367 099 ou 40,1 % de ces mouvements étaient des vols IFR et 548 160 ou 59,9 %, des vols VFR. Dans les aéroports dotés d'une FSS, on se rappellera que la prestation de services de planification des vols IFR, y compris la communication de données, est souvent assurée par les SIV.

[14] What a careful examination of the data confirms is that the level of traffic through airport locations provided with FSS services only, rather than air traffic control services, tends to be significantly less than that in the air traffic controlled areas. There is a mix of IFR and VFR traffic with a significant volume of IFR as well as VFR traffic transiting through locations served by FSS stations and, thus, dependent on FSS support. Those proceeding by instrument flight rules with air traffic control clearances tend to be a significant proportion of the total aircraft traffic at FSS-served stations and to be mixed in with VFR traffic. Additionally, an examination of the statistics indicates that there is often a mixed volume of commercial, including scheduled commercial airline flights, and of local traffic, and there can be a significant volume of military traffic.

[14] Un examen soigné des données permet de confirmer que la circulation dans les endroits où l'aéroport bénéficie des services de SIV seulement plutôt que des services de contrôle de la circulation aérienne tend à être beaucoup moins importante que celle que l'on constate dans les endroits bénéficiant de services de contrôle de la circulation aérienne. On note une combinaison de vols IFR et VFR et, dans les endroits desservis par des FSS, un volume important de vols IFR ainsi que de vols VFR, qui dépendent donc du soutien des SIV. Les vols IFR avec les autorisations de contrôle de la circulation aérienne représentent généralement une proportion importante de la circulation aérienne totale dans les FSS et sont combinés aux vols VFR. En outre, les statistiques indiquent qu'il y a souvent un volume combiné de vols commerciaux – notamment de vols commerciaux réguliers – et de vols locaux, et qu'il peut y avoir un volume considérable de vols d'appareils militaires.

[15] Although the two initial applications in the present matter were filed on the same day, NAV CANADA's application was actually filed first, by a short period of a few hours. As a consequence, when the two applications were consolidated and it was decided to update them, it was agreed that NAV CANADA should provide its update first, followed by a response by the ATSAC and a further reply by NAV CANADA. The updated NAV CANADA application was filed on February 20, 2003. In a letter accompanying the updated application, NAV CANADA noted that the ATSAC application and that in respect of the CATCA, the air traffic controller group in Board file 21881-C, were very much related and that personnel in both bargaining units rely on each other to effectively discharge their duties and ensure safe air navigation. The evidence in all of the matters taken in its entirety did confirm that the various employees of NAV CANADA, whether air traffic controllers, ATOS (air traffic operations specialist) workers within the CAOSS bargaining unit or FSS working in the ATSAC unit, worked together within the generally coordinated and integrated air navigation system operated by NAV CANADA.

[15] Bien que les deux demandes initiales dans le présent dossier aient été présentées le même jour, la demande de NAV CANADA a en réalité été présentée en premier, précédant la seconde demande de quelques heures seulement. En conséquence, lorsque les deux demandes ont été réunies et que l'on a décidé de les modifier, il a été entendu que NAV CANADA déposerait sa demande modifiée en premier, que l'ASCAC suivrait avec sa réponse, qui elle serait suivie de la réplique de NAV CANADA. La demande modifiée de NAV CANADA a été déposée le 20 février 2003. Dans une lettre jointe à la demande modifiée, NAV CANADA a noté que la demande de l'ASCAC et celle qui concernait l'ACCTA, le groupe des contrôleurs aériens dans le dossier du Conseil nº 21881-C, étaient étroitement liées et que les membres du personnel formant les deux unités de négociation se fiaient les uns sur les autres pour s'acquitter de manière satisfaisante de leurs fonctions et pour assurer la sécurité de la navigation aérienne. La preuve dans tous les dossiers, prise dans son ensemble, a effectivement confirmé que les différents employés de NAV CANADA, qu'ils soient des contrôleurs aériens, des travailleurs SECA (spécialiste d'exploitation de la circulation aérienne) faisant partie de l'unité de négociation de l'ACSSO ou des SIV regroupés au sein de l'unité de l'ASCAC, travaillaient ensemble aux fins du système de navigation aérienne généralement coordonné et intégré qu'exploite NAV CANADA.

[16] The updated application of NAV CANADA provided more detail in respect of the variations in the work performed by the FSS group at NAV CANADA,

[16] La demande modifiée de NAV CANADA contenait des détails supplémentaires sur les changements au niveau du travail effectué par le groupe

and their functions within the NAV CANADA integrated system. Paragraph 4 of NAV CANADA's application indicated:

> 4) At present, the bargaining unit represented by ATSAC is made up of approximately 890 Flight Service Specialists (hereinafter "Specialists") as follows:
>
> a) some 475 specialists located at approximately 70 airports across Canada providing Airport Advisory Services (hereinafter "AAS") and surface weather observations;
>
> b) some 303 specialists located in 9 Centers in Canada principally known as Flight Information Centres (hereinafter "FIC") providing mainly Flight Information Services - Enroute (FISE), Aviation Weather Briefing Services (AWBS), surface weather observations and flight planning services;
>
> c) some 55 specialists located in Gander providing International Flight Information Services;
>
> d) some 21 specialists in the Air Traffic Services (hereinafter "ATS") and Safety and Service Design (hereinafter "S&SD") groups in Ottawa and in Edmonton providing updates and assessments relative to level of service, weather services, airspace, procedures and manuals;
>
> e) some 3 Evaluation Inspectors in the ATS Evaluation group in Ottawa providing performance evaluations and unit inspections;
>
> f) one Safety and Service Design Specialist in S&SD group in Ottawa providing Operational Safety Investigations;
>
> g) some 20 specialists who are instructors at NCTI in Cornwall;
>
> h) 3 National Training Specialists in the Technical Training group in Ottawa;
>
> i) some 8 specialists at the weather desks at the Dorval ACC and at the Toronto ACC responsible to update, interpret and advise on the weather systems for both ACCs airspace. [*sic*]
>
> [Note: some figures updated to reflect subsequent testimony]

des SIV chez NAV CANADA, et leurs fonctions au sein du système intégré de NAV CANADA. Le paragraphe 4 de la demande indique ceci :

> 4) À l'heure actuelle, l'unité de négociation représentée par l'ASCAC est formée de 890 spécialistes de l'information de vol approximativement (ci-après appelés les « spécialistes ») :
>
> a) quelque 475 spécialistes travaillent dans environ 70 aéroports répartis au Canada et assurent des services consultatifs d'aéroport en plus de formuler des observations sur les conditions météorologiques en surface;
>
> b) quelque 303 spécialistes travaillent au Canada dans 9 centres principalement connus sous le nom de centres d'information de vol (ci-après appelés les « CIV ») et fournissent principalement des services d'information de vol – Enroute (SIVE), des services d'exposés météorologiques à l'aviation (SEMA), des observations sur les conditions météorologiques en surface et des services de planification de vol;
>
> c) quelque 55 spécialistes travaillent à Gander et assurent des services d'information aux vols internationaux;
>
> d) quelque 21 spécialistes faisant partie des groupes des services de la circulation aérienne (ci-après les « SCA ») et de sécurité et conception de services (ci-après appelés « SCS ») à Ottawa et Edmonton, fournissent des comptes rendus et évaluations sur le niveau de service, les services relatifs aux conditions météorologiques, l'espace aérien, les procédures et les guides;
>
> e) quelque trois inspecteurs en évaluation faisant partie du groupe d'évaluation SCA à Ottawa effectuent des évaluations du rendement ainsi que des inspections des unités;
>
> f) un spécialiste de sécurité et conception de services faisant partie du groupe SCS à Ottawa effectue des enquêtes sur la sécurité opérationnelle;
>
> g) quelque 20 spécialistes sont des instructeurs à l'IFNC à Cornwall;
>
> h) trois spécialistes de la formation à l'échelle nationale font partie du groupe de formation technique à Ottawa;
>
> i) environ huit spécialistes travaillent aux bureaux de renseignements météorologiques des CCR de Dorval et de Toronto, et sont chargés de mettre à jour et d'interpréter les systèmes météorologiques et de fournir des conseils à cet égard, pour les espaces aériens couverts par les deux CCR.
>
> [Note : certaines données ont été modifiées de manière à tenir compte des témoignages entendus subséquemment]
>
> (traduction)

II–Parties' Position

[17] Of the employees and groups listed, NAV CANADA submitted that the services described in categories (a), (b) and (c) should continue in the event of a strike or lockout, that is: (a) the FSS at approximately 70 airports across Canada providing airport advisory services and surface weather observations; (b) the 303 FSS in FIC's providing Enroute flight information services, aviation weather briefing services, surface weather observations and flight planning services; and (c) the services of the specialists at Gander providing international flight information services. In respect of groups (d), (e) and (f), the employer submitted that the (d) group, 21 air traffic services and safety and service design specialists, the (e) group, 3 evaluation inspectors in the ATS evaluation group and the (f) group, safety and service design specialists, should continue to provide those services that are in relation to the investigation and assessment of reported operating irregularities or of suspect data or procedures.

[18] The employer suggested that the employees in group (g), the instructors at NAV CANADA Training Institute in Cornwall, and those in group (h), the national training specialists, should continue to provide services for other than *ab initio* candidates. Finally, the updated application noted that the services provided by the 8 FSS at the weather desks at the Dorval and Toronto ACCs, in respect of the update, interpretation and provision of advice on airspace weather could be secured presently from other existing systems and, hence, need not be continued in the event of a strike or lockout.

[19] The updated ATSAC response of March 7, 2003, contained general submissions respecting a contemplated withdrawal of services and particular submissions in respect of each of the groups of employees identified by the employer above. As a first point, the bargaining agent's submissions noted that

II – Position des parties

[17] Au chapitre des services assurés par les employés et les groupes figurant dans la liste qui précède, NAV CANADA a fait valoir que ceux qui sont décrits aux alinéas a), b) et c) devraient être maintenus en cas de grève ou de lock-out, soit : a) les services des SIV, qui travaillent dans approximativement 70 aéroports répartis à l'échelle du pays et qui fournissent des services consultatifs d'aéroport et des observations sur les conditions météorologiques en surface; b) les services des 303 spécialistes d'information de vol qui travaillent dans les CIV et qui fournissent des services d'information de vol – Enroute, des services d'exposés météorologiques à l'aviation, des observations sur les conditions météorologiques en surface et des services de planification de vol; et c) les services des spécialistes de Gander, qui fournissent des services d'information aux vols internationaux. L'employeur a fait valoir que le groupe décrit à l'alinéa d), à savoir les 21 spécialistes du service de la circulation aérienne et du service de sécurité et conception de services, le groupe décrit à l'alinéa e), à savoir les 3 inspecteurs en évaluation faisant partie du groupe d'évaluation SCA, et le groupe décrit à l'alinéa f), à savoir les spécialistes de sécurité et conception de services, devraient continuer d'assurer les services se rapportant à l'enquête et à l'évaluation des irrégularités opérationnelles signalées ou des données ou procédures suspectes.

[18] L'employeur a indiqué que les employés faisant partie du groupe désigné à l'alinéa g), les instructeurs de l'Institut de formation de NAV CANADA à Cornwall, et les employés désignés à l'alinéa h), à savoir les spécialistes de la formation à l'échelle nationale, devraient continuer à fournir des services aux candidats non débutants. Enfin, la demande modifiée indique que les services qu'assurent les huit spécialistes de l'information de vol des bureaux de renseignements météorologiques des CCR de Dorval et de Toronto en matière de comptes rendus, d'interprétation et de conseils sur les conditions météorologiques dans l'espace aérien pourraient être garantis à l'heure actuelle par d'autres systèmes, de sorte qu'il ne serait pas nécessaire de les maintenir en cas de grève ou de lock-out.

[19] Dans sa réponse modifiée datée du 7 mars 2003, l'ASCAC formule des observations générales sur la suspension envisagée de services et des observations particulières sur chacun des groupes d'employés désignés ci-dessus par l'employeur. Dans un premier temps, l'agent négociateur fait valoir que NAV

NAV CANADA and the ATSAC had concluded an emergency support agreement (ESA) under the provisions of the *Civil Air Navigation Services Commercialization Act*, 1996, c. 20 (hereinafter CANSCA), on January 21, 1999. The ATSAC's submission suggested that in September 2002, an updated ESA was proposed by NAV CANADA, which indicated that the company then had prepared and was willing to sign a proposed document, similar to the 1999 document. It was alleged that NAV CANADA had faxed a proposed document to the ATSAC, which indicated the company would sign it, should the ATSAC be inclined to accept its proposals. The ATSAC suggests that the proposed ESA reaffirms the capacity of the parties to:

(a) delineate a withdrawal of service from the specified categories of flight;

(b) devise a communication strategy with pilots and others in the aviation community in furtherance of a safe withdrawal of service from some but not all aircraft;

(c) delineate a staffing arrangement which corresponds to a reduced level of FSS service;

(d) delineate the processing issuance and dissemination of vital NOTAMS, pursuant to Appendix "B" of the proposed Emergency Support Agreement.

[20] It is argued by CATCA that the proposed ESA therefore generally delineates one aspect of the framework of a CIRB order, which would allow a withdrawal of services in accordance with the standard established by section 87.4 of the *Code* and with the standards set out in the first CIRB decision in the CATCA matter, that is, *Nav Canada*, [2002] CIRB no. 168. In its further presentations to the Board, the ATSAC elaborated upon this position, as will be discussed below. It is first useful to set out the provisions of the ESA document, allegedly proposed by the employer in 2002, which provides the basis for the ATSAC position. That document, which is of some length, is therefore attachment "A" to these reasons for decision, except for certain portions of its appendices. It is important to note that under any circumstances the ATSAC withdrawal of services proposal contemplates that, as required by the CANSCA legislation, the full services provided for in the ESA document should be provided. Aircraft operations in the northern and remote

CANADA et l'ASCAC avaient conclu un accord sur les services d'urgence (ASU) au terme de la *Loi sur la commercialisation des services de navigation aérienne civile*, 1996, ch. 20 (ci-après appelée la LCSNAC), le 21 janvier 1999. Dans ses observations, l'ASCAC affirme qu'en septembre 2002, NAV CANADA a proposé un ASU modifié, ce qui indiquait que l'entreprise avait alors préparé un projet de document, qui était semblable au document de 1999, et qu'elle était disposée à le signer. L'ASCAC allègue également que NAV CANADA lui a fait parvenir par télécopieur un projet de document, ce qui indiquait que l'entreprise signerait l'accord si l'ASCAC était disposée à accepter ses propositions. L'ASCAC affirme que l'ASU proposé confirme de nouveau que les parties peuvent :

a) déterminer une interruption de services touchant les catégories de vol désignées;

b) concevoir une stratégie de communication avec les pilotes et d'autres intervenants du secteur aéronautique en vue d'une interruption en sécurité de services touchant certains aéronefs seulement;

c) élaborer une entente de dotation qui correspond à un niveau réduit de services des SIV;

d) déterminer le traitement, la publication et la distribution de NOTAM essentiels, conformément à l'annexe « B » du projet d'accord sur les services d'urgence.

[20] L'ACCTA a fait valoir que le projet d'ASU expose donc de manière générale l'un des aspects du cadre d'une ordonnance du CCRI, lequel permettrait une interruption de services en conformité avec la norme établie par l'article 87.4 du *Code* et avec les normes énoncées dans la première décision du CCRI dans le dossier de l'ACCTA, c'est-à-dire dans l'affaire *Nav Canada*, [2002] CCRI n° 168. Dans ses observations supplémentaires au Conseil, l'ASCAC a expliqué davantage son point de vue, ainsi qu'il en sera question plus loin. Il convient d'abord et avant tout d'énoncer les dispositions de l'ASU que l'employeur aurait proposé en 2002 et sur lequel repose le point de vue de l'ASCAC. Ce document, assez long, est donc l'annexe « A » jointe aux présents motifs de décision, sauf pour certaines portions de ses annexes. Il est important de noter que, dans toutes les circonstances, la proposition d'interruption de services de l'ASCAC envisage, comme le requiert la LCSNAC, le maintien de tous les services prévus dans l'ASU. Les activités

areas of Canada, medical and emergency aircraft as well as military aircraft would always be served by FSS.

[21] Although that document delineates an aspect of the ATSAC's proposed withdrawal, during the oral proceedings in the present files, counsel for the ATSAC indicated that the bargaining agent's position in respect of the proposed withdrawal of services under the provisions of section 87.4 of the *Code* differed somewhat from the level of withdrawal proposed in the attached proposed ESA under CANSCA. It is helpful to quote directly from the transcripts in respect of counsel's presentation. The ATSAC's counsel elaborates upon the withdrawal which would include the provision of some services additional to those set out in the ESA, as follows:

> OPENING REMARKS
>
> MR. GOTTHEIL: This document, sir, is structured in a way that paragraph 3 sets out categories of flight to which full service is provided.
>
> And then also paragraph 3(d) sets out services to be provided in respect of all other flights that are not given full service. So again, paragraph 3(b) sets out categories of flight to which all duties performed under normal operations would be continued to be performed in accordance with the FSS MANOPS, and then paragraph 3(d) goes on to say:
>
> "In respect of all other flights, excluding those flights referred to in 3(a), 3(b) or 3(c) above, the duties listed below...".
>
> Then it defines those duties which are, in a sense, subsidiary in nature and which are there to ensure the safe functioning, the safe carry out of the proposed agreement.
>
> And so what we have done, sir, is we have used this as a basic framework and we propose certain amendments to it which would expand the categories of flight to which regular duties would be performed, but not expand it to all categories of flight, but expand to paragraph 3(b) to include the following:
>
> • all dedicated air cargo flight;

aériennes dans les régions du Nord et éloignées du Canada, les vols de nature médicale et d'urgence ainsi que les vols militaires bénéficieraient en tout temps des services de SIV.

[21] Bien que ce document expose un aspect de la proposition d'interruption de services par l'ASCAC, au cours de l'audience tenue dans le cadre des présents dossiers, les procureurs de l'ASCAC ont indiqué que le point de vue de l'agent négociateur sur la proposition d'interruption de services sous le régime de l'article 87.4 du *Code* différait quelque peu de l'interruption proposée dans le projet d'ASU, joint à la présente décision, au terme de la LCSNAC. Il convient de reproduire la transcription des observations formulées par les procureurs. Les procureurs de l'ASCAC expliquent plus en détail l'interruption, qui inclurait la prestation de certains services en plus de ceux qui sont énoncés dans l'ASU :

> OBSERVATIONS PRÉLIMINAIRES
>
> Me GOTTHEIL : Ce document, Monsieur, est structuré de manière que le paragraphe 3 énonce les catégories de vol qui bénéficient de services complets.
>
> Il y a ensuite l'alinéa 3d), qui énonce les services à fournir à l'égard de tous les autres vols qui ne bénéficient pas de services complets. Encore une fois, l'alinéa 3b) énonce les catégories de vol à l'égard desquels toutes les fonctions exécutées dans le cours normal des activités seraient maintenues conformément au MANOPS (Manuels des opérations) des SIV, puis l'alinéa 3d) prescrit ceci :
>
> « à l'égard de tous les autres vols, à l'exception des vols mentionnés aux alinéas 3a), 3b) ou 3c) ci-dessus, les tâches suivantes... ».
>
> Sont ensuite définies les tâches qui sont, dans un sens, subsidiaires par leur nature et qui ont pour objet d'assurer le fonctionnement de même que l'application en toute sécurité de l'accord proposé.
>
> Donc, ce que nous avons fait, Monsieur, nous nous sommes fondés sur ce cadre de principe et y avons proposé certaines modifications qui auraient pour effet d'élargir les catégories de vol à l'égard desquels des tâches ordinaires seraient assurées, et qui auraient pour effet non pas de l'appliquer à toutes les catégories de vol, mais de l'appliquer à l'alinéa 3b) de manière à ce que soient inclus les vols suivants :
>
> • tous les vols spécialisés de transport aérien de marchandises;

• any flight announced as a MEDEVAC, including positioning flights and pilot training flights to maintain MEDEVAC services, as well as all flight legs associated with carrying out a MEDEVAC trip.

That is, for example, a flight to pick up a patient on board, a flight to reposition an aircraft to base after delivering a patient to destination. These flights would, and should, be filed as a MEDEVAC using the MEDEVAC call sign.

With respect to scheduled commercial flights, full service would be provided on the same basis as has been set out in the CATCA framework based on parameters of time and distance on a departure-oriented framework, that is focusing on the departure point of the aircraft and full services would be provided to any arriving commercial scheduled aircraft.

MR. MONETTE: Just for purposes of detail, Lewis, is that on a city-pair basis or ...?

MR. GOTTHEIL: Yes.

THE CHAIRMAN: When you say "on a city-pair basis", what exactly do you mean?

MR. GOTTHEIL: What I mean by that that is the framework is defined by a restriction on services as based on parameters of time and distance.

For example, for a flight departing an FSS station, if that flight should go 300 kilometres or less to any destination, there would be no service rendered between 300 and 500 kilometres to a specific point, to a specific destination.

Then as between the FSS station and that specific destination, there would be service to one aircraft making that trip within a defined period of time and that defined period of time, when dealing with the distance of 300—if I said 500 I should correct that to 550—when dealing with a distance of 300 to 550 kilometres, it's one flight every six hours. Then the same approach applies with flights over 550 kilometres, one flight every four hours between defined airport pairs.

That reflects the time and distance parameters approach that is set out in the CATCA model.

For further clarity, there is a withdrawal of service to all chartered aircraft unless it is CANSCA-related or services otherwise covered by the agreement.

In other words, as we review subparagraph 3(d), we see there are a variety of services that continue in respect of flights such as chartered aircraft and those services would continue. So when we say no service, for example to

• tous les vols annoncés comme étant des vols d'évacuation médicale (MEDEVAC), y compris les vols de mise en place et les vols de formation des pilotes pour maintenir les services d'évacuation médicale, ainsi que toutes les étapes d'un vol liées à l'exécution d'un vol MEDEVAC.

Il peut s'agir par exemple d'un vol ayant pour objet de faire monter un patient à bord ou d'un vol visant à ramener un aéronef à la base après le transport d'un patient jusqu'à sa destination. Ces vols seraient et devraient être classés comme étant des vols MEDEVAC faisant appel à l'indicatif d'appel MEDEVAC.

En ce qui concerne les vols commerciaux réguliers, des services complets seraient assurés sur le fondement même qui a été énoncé dans le cadre proposé par l'ACCTA en fonction de paramètres de temps et de distance suivant une démarche axée sur les départs, laquelle s'intéresse davantage au point de départ de l'aéronef, et des services complets seraient assurés à tout aéronef commercial régulier à l'arrivée.

M[e] MONETTE : À des fins de précision uniquement, Lewis, est-ce sur le fondement de liaisons ou ...?

M[e] GOTTHEIL : Oui.

LE PRÉSIDENT : Lorsque vous dites « sur le fondement de liaisons », que voulez-vous dire exactement?

M[e] GOTTHEIL : Ce que je veux dire, c'est que le cadre est défini au moyen d'une restriction des services sur le fondement de paramètres de temps et de distance.

Par exemple, pour le vol en partance d'une FSS qui doit parcourir une distance de 300 kilomètres ou moins pour arriver à une destination donnée, aucun service ne serait assuré entre 300 et 500 kilomètres jusqu'à un point donné, jusqu'à une destination donnée.

Donc, entre la FSS et cette destination en particulier, des services seraient fournis à un aéronef effectuant le voyage en question dans une période de temps donnée, et cette période de temps donnée, s'il est question d'une distance de 300 kilomètres – si j'ai parlé de 500, je devrais corriger et mentionner qu'il s'agit plutôt de 550 – s'il est question d'une distance de 300 à 550 kilomètres, il s'agit donc d'un vol tous les six heures. La même démarche vaut pour les vols de plus de 550 kilomètres, un vol tous les quatre heures entre une paire de villes déterminée.

Cela reprend la solution fondée sur les paramètres de distance et de temps privilégiée dans le modèle de l'ACCTA.

Pour être encore plus clair, il y a interruption de services fournis à tous les aéronefs nolisés à moins qu'il s'agisse de vols prévus dans la LCSNAC ou de services par ailleurs visés par l'accord.

En d'autres termes, en examinant l'alinéa 3d), on peut constater qu'une gamme de services sont maintenus à l'égard de vols effectués, par exemple, par des aéronefs nolisés. Donc, lorsque nous utilisons l'expression « aucun

chartered aircraft, we mean no services other than otherwise specified in paragraph 3(d) and in the remainder of the agreement as set out.

So continuing on, for further clarity as well, no service to private business and general aviation, other than as set out in the agreement—I am calling it an "agreement". It's not an agreement yet. I should call it the "proposed document". No service to local flying, flight training or VFR aircraft, again unless it's CANSCA-related or otherwise set out in the document.

Now, in making reference to this document, sir, we don't agree with, we shouldn't be taken to agree with the other portions of the document that deal with issues outside of categories of flights and services to categories of flight.

For example, paragraph 10 of the document refers to particulars of staffing assignments. We don't agree with paragraph 10, but at this point we don't understand that to be part of the dispute before this Board at this time. So we shouldn't be taken to be agreeing to paragraph 10 which doesn't deal with categories of flight and services rendered.

Likewise paragraphs 12 to 14 deal with the working conditions, deal with dispute resolution. They are not being relied on at this time. They are not relevant to the issue which we have addressed which is categories of flight and services to those categories of flight.

Now, for further clarity, it should be pointed out that the parties haven't agreed either to paragraph 3(c), although we do take cognisance of the Board's decision in Decision 168 in reference to traffic passing through Gander oceanic, but our position with respect to traffic passing through Gander oceanic is there is a distinction as between services to be rendered to that traffic as opposed to the actual volume of traffic that needs to continue in order to assure that there is no immediate and serious danger to the health and safety of the public.

(transcript of Tuesday, September 2, 2003, pages 4–9)

service », par exemple à un aéronef nolisé, nous voulons dire aucun service mis à part ceux qui sont par ailleurs précisés à l'alinéa 3d) et dans le reste de l'accord tel qu'il est rédigé.

Alors pour poursuivre, à des fins de précisions également, aucun service ne serait fourni aux entreprises privées et au secteur aéronautique en général, mis à part ceux qui sont énoncés dans l'accord – je l'appelle l'« accord ». Il ne s'agit pas encore d'un accord. Je devrais plutôt parler de « projet de document ». Aucun service ne serait fourni aux vols locaux, à la formation en vol ou aux aéronefs en vol VFR, encore une fois à moins qu'il ne s'agisse d'un vol prévu dans la LCSNAC ou d'un vol par ailleurs prévu dans le document.

Alors, en ce qui concerne ce document, Monsieur, nous ne pouvons souscrire, il ne faudrait pas comprendre que nous souscrivons aux autres portions du document qui portent sur des questions étrangères aux catégories de vol et aux services à certaines catégories de vol.

Par exemple, le paragraphe 10 du document contient des renseignements sur des tâches de dotation en personnel. Nous ne pouvons souscrire au paragraphe 10, mais à ce moment-ci, nous ne croyons pas que cela fasse partie du litige dont le Conseil est saisi. Donc, il ne faudrait pas comprendre que nous souscrivons au paragraphe 10, lequel ne traite pas des catégories de vol et des services assurés.

De même, les paragraphes 12 à 14 portent sur les conditions de travail, sur le règlement des différends. Ils ne sont pas invoqués à ce moment-ci. Ils ne sont d'aucune pertinence relativement à la question que nous avons soulevée, à savoir les catégories de vol et les services fournis à ces catégories de vol.

Encore une fois à des fins de clarté, il y a lieu de souligner que les parties n'ont pas souscrit non plus à l'alinéa 3c), bien que nous tenions compte de la décision du Conseil numéro 168 en ce qui concerne les vols qui franchissent l'espace océanique de Gander, mais nous soutenons, en ce qui concerne ces vols, qu'il existe une distinction entre les services qui doivent être assurés à l'intention de ces vols et le volume véritable de circulation qui doit être maintenu pour qu'il n'y ait aucun danger imminent et grave pour la santé et la sécurité du public.

(transcription du mardi, 2 septembre 2003, pages 4-9; traduction)

[22] The ATSAC model respecting service withdrawal is, therefore, to an extent based upon the model which CATCA alleged to be appropriate in respect of air traffic control services in the CATCA matter (Board file no. 21881-C). The details of that model are set out in the CATCA decision. The CATCA model has been the subject of an aeronautical study conducted by the employer, NAV CANADA. The conclusions are set out at paragraph 87 of the CATCA decision. Those raising safety issues may be paraphrased for present purposes

[22] Le modèle d'interruption des services proposé par l'ASCAC est, par conséquent, dans une certaine mesure, fondé sur le modèle qui, d'après l'ACCTA, convient relativement aux services de contrôle de la circulation aérienne dans le dossier qui la concerne (dossier du Conseil nº 21881-C). Les détails de ce modèle sont énoncés dans la décision concernant l'ACCTA. Le modèle de l'ACCTA a fait l'objet d'une étude aéronautique par l'employeur, NAV CANADA, dont les conclusions sont énoncées au paragraphe 87 de

as follows: an unanticipated impact on the provision of medical services and the transport of medical personnel; a decline in the quality of the management of aviation safety risks; an increase in the time requested to respond to emergencies; the less effective communication of system risks and hazards; the introduction of uncertainty into the structuring of system responses, given that the air navigation system is not structured to respond to a withdrawal of services; the uninformed and inappropriate conduct of VFR flights by pilots; the erosion of the aviation environment's stability and structure; and an overall unacceptable level of uncertainty, would all be of concern as possible results, in the event of a strike or lockout. The detailed conclusions of that study and its implications are set out and discussed in detail in the CATCA decision. Where applicable, the evidentiary observations of that decision are incorporated by reference into the present decision, in accordance with the discussions and understandings between the Board and counsel.

[23] The ATSAC model for withdrawal of services described by its counsel is essentially a modification of the CATCA model. As clarified by counsel, it proposes certain services in addition to the level of services provided for in attachment "A," the ESA, as follows:

> Sir, you may recall when we started our case in-chief that we used the ESA document in CIRB Document No. 19, Tab 1, as our basic framework document, subject to certain amendments.
>
> Our amendments effectively expanded the category of what I will call in my submissions included flights. That means flights to which full service would be provided by FSS. That category of included flights as amended, so in effect paragraph 3(b) was amended to go beyond the basic CANSCA category of humanitarian or emergency flights to include dedicated cargo flights in paragraph 3(b) of this framework, to include any flight announced as a MEDEVAC, including positioning flights, pilot training flights to maintain MEDEVAC services, as well as all flight legs associated with carrying out a MEDEVAC trip.
>
> With respect to commercial scheduled flights, we suggested that there ought to be, in conformity with the

la décision concernant l'ACCTA. On peut résumer dans les termes suivants aux fins de la présente instance les préoccupations formulées en matière de sécurité : l'impact imprévu sur la prestation de services médicaux et le transport du personnel médical; un déclin de la qualité de la gestion des risques de la sécurité aérienne; une prolongation du délai requis pour intervenir en situation d'urgence; la communication moins efficace des risques et des dangers du système; l'introduction d'un élément d'incertitude dans la structuration des réponses du système, puisque le système de navigation aérienne n'est pas structuré de manière à réagir à une interruption de services; l'exécution non informée et irrégulière par les pilotes de vols VFR; l'érosion de la stabilité et de la structure du secteur aéronautique; et, dans l'ensemble, un degré inacceptable d'incertitude. Voilà les conséquences que l'on craint obtenir en situation de grève ou de lock-out. Les conclusions détaillées de cette étude et ses répercussions sont exposées et analysées dans la décision concernant l'ACCTA. Le cas échéant, les observations relatives à la preuve formulées dans cette décision sont incorporées par renvoi à la présente décision, conformément aux discussions et aux ententes intervenues entre le Conseil et les procureurs.

[23] Le modèle d'interruption de services proposé par l'ASCAC et décrit par les procureurs de l'organisme constitue essentiellement une version modifiée du modèle de l'ACCTA. Ainsi que l'ont précisé les procureurs, ce modèle propose dans les termes suivants certains services en plus de ceux qui sont prévus dans l'ASU, à l'annexe « A » :

> Monsieur, vous vous rappelez peut-être que, lorsque nous avons commencé la présentation de notre preuve principale, nous avons utilisé l'ASU dans le document du CCRI nº 19, onglet 1, à titre de document cadre, sous réserve de certaines modifications.
>
> Nos modifications ont eu pour effet d'élargir la catégorie de ce que j'appellerai dans mes observations les vols inclus. Ce sont les vols qui bénéficieraient des services complets des spécialistes de l'information de vol. Cette catégorie des vols inclus a été modifiée, alors dans les faits l'alinéa 3b) a été modifié de manière à élargir la catégorie de base énoncée dans la LCSNAC, celle des vols humanitaires ou d'urgence, pour y inclure les vols spécialisés de marchandises prévus à l'alinéa 3b) du présent cadre, les vols annoncés comme étant des vols MEDEVAC, y compris les vols de mise en place, les vols de formation des pilotes pour maintenir les services d'évacuation médicale, ainsi que toutes les étapes associées à un vol MEDEVAC.
>
> En ce qui concerne les vols commerciaux réguliers, nous avons proposé, conformément à la norme d'origine

statutory standard, a restriction on service regarding departures from FSS stations or stations over which FSS have RAS responsibilities, based on time and distance on an airport pair analysis.

législative, une restriction des services concernant les départs à partir des stations d'information de vol ou des stations où les SIV assument des responsabilités en matière de RAP, compte tenu de paramètres de temps et de distance fondés sur des liaisons.

The same time and distance criteria that we have seen in the CATCA file, 300 kilometres or less, no service on departure; 300 to 550 kilometres, one flight every six hours; 550 kilometres or more, one flight every four hours.

Les critères relatifs au temps et à la distance que nous avons vus dans le dossier concernant l'ACCTA s'appliquent : 300 kilomètres ou moins, aucun service au départ; entre 300 et 550 kilomètres, un vol tous les six heures; et 550 kilomètres ou plus, un vol tous les quatre heures.

I want to clarify, sir—I think it was made clear but I ought to repeat, in any event—that for all other scheduled commercial aircraft there would be full service. That means that if a scheduled aircraft departs from an airport where there is an ATC tower, a scheduled commercial aircraft would receive full service from an FSS should that be necessary; for example, in the en route flight information category of services.

J'aimerais préciser, Monsieur, je crois que cela a été précisé, mais je dois répéter en tout état de cause que, pour tous les autres vols commerciaux réguliers, les services complets seraient assurés. Cela signifie que, si un aéronef régulier quitte un aéroport doté d'une tour de contrôle de la circulation aérienne, l'aéronef commercial régulier bénéficiera des services complets d'une FSS en cas de besoin; par exemple, dans la catégorie de services de renseignements en route.

With respect to scheduled commercial aircraft, really the only restriction is in connection with this departure cycle. But should a scheduled commercial aircraft seek an airport advisory for arrival in an FSS airport, it would receive such advisory services.

En ce qui concerne les aéronefs commerciaux réguliers, en réalité, la seule restriction se rapporte au cycle des départs. Cependant, si un aéronef commercial régulier demande des services consultatifs d'aéroport aux fins de l'arrivée dans un aéroport doté d'une FSS, il les obtiendra.

We went on on September 2nd to also indicate, sir, for further clarity what the restriction of services meant: that there would be no FSS services for local flying, flight training, charters, unless of course—and this goes without saying—unless they were CANSCA related or announced MEDEVACs; private and general aviation again, unless CANSCA or MEDEVACs; and VFR aircraft, flight intending to fly FVR [*sic*], again unless MEDEVAC or CANSCA related.

Le 2 septembre, nous avons indiqué également, Monsieur, pour clarifier davantage, ce que les restrictions de services signifiaient : elles signifient qu'aucun service de SIV ne serait fourni aux vols locaux, à la formation en vol et aux vols nolisés, à moins évidemment, il va sans dire, à moins qu'il s'agisse de vols prévus par la LCSNAC ou de vols MEDEVAC; l'aviation privée et générale, à moins qu'il s'agisse encore une fois de vols prévus par la LCSNAC ou de vols MEDEVAC; et les vols VFR où les pilotes ont l'intention de voler en mode VFR, encore une fois à moins qu'il s'agisse de vols MEDEVAC ou de vols prévus par la LCSNAC.

This necessarily means no flight plan processing, no ATC support—i.e., no ATC clearance relays for departure, for example; no airport advisories or weather briefing advisories.

Cela signifie nécessairement qu'il n'y aurait aucun traitement de plan de vol, aucun service de soutien offert par les contrôleurs aériens – c.-à-d. aucune autorisation du contrôle de la circulation aérienne pour les départs, par exemple; aucun service consultatif d'aéroport ni aucun bulletin de renseignements météorologiques.

That doesn't mean that there is no service at all for what I have labelled the excluded flights. No, that is not the case, and it is not the case set out in the framework document that is at CIRB Document 19, Tab 1.

Il ne faut pas en conclure qu'absolument aucun service ne serait assuré aux vols que j'ai qualifiés d'exclus. Ce n'est pas le cas, et ce n'est pas ce que prévoit le document cadre qui est produit à titre de document du CCRI nº 19, onglet 1.

Paragraph 3(d) of that document sets out that regarding those excluded flights there will still be services that are rendered in order to implement this withdrawal of service framework. It is contemplated that there will be still some limited services for these excluded categories of flight.

L'alinéa 3d) de ce document prescrit qu'en ce qui concerne les vols exclus, certains services seront fournis pour mettre en application ce cadre d'interruption de services. Il prévoit que certains services limités seraient tout de même assurés à l'égard des catégories de vols exclus.

They are enumerated in paragraph 3(d).

Ils sont énumérés à l'alinéa 3d).

Without going into tremendous detail regarding them, sir—and I won't ask you to turn it up now. They are designed—and by the way, this was a framework designed by NAV CANADA, given to the union ready for signature.

They are designed to work out the implementation of a selective withdrawal of service; that is, a withdrawal of service that applies to certain categories of flight and not others.

That indeed is what CANSCA contemplates. At its very basic essence, sir, CANSCA is a statute which contemplates a withdrawal of service on a selective category of flights, pertaining to selective categories of flights.

So the framework is there.

Based on CANSCA, it seems to us what we are debating here is not the principle of a selective withdrawal of service regarding category of flights, but which flights, which categories of flight.

(transcript of September 22, 2003, pages 39–43)

Sans aller dans le moindre détail à cet égard, Monsieur – et je ne vous en demanderai pas davantage. Ils sont conçus – en passant, c'était là un cadre conçu par NAV CANADA, remis au syndicat pour signature.

Ils sont conçus pour assurer la mise en application d'une interruption sélective de services, c'est-à-dire une interruption de services qui s'applique à certaines catégories de vols et non à d'autres.

C'est là en fait ce que prévoit la LCSNAC. Dans son essence même, Monsieur, la LCSNAC est une loi qui prévoit une interruption de services à l'égard d'une catégorie déterminée de vols, relativement à des catégories déterminées de vols.

Le cadre est donc en place.

Compte tenu de la LCSNAC, il nous semble que le débat en l'instance ne porte pas sur le principe d'une interruption sélective de services à l'égard d'une catégorie de vols, mais plutôt sur le fait de préciser quels vols et quelles catégories de vol seront touchés.

(transcription de la journée du 22 septembre 2003, pages 39-43; traduction)

III–The Evidence

[24] Since the CATCA unit aeronautical study conducted by NAV CANADA, as described in the CATCA decision, studied a model of service withdrawal similar to that now proposed by the present FSS unit to a large extent (essentially the attachment "A" proposed withdrawal, modified by many of the concepts specified by the ATSAC counsel above), it is of importance to consider the proposed model for service delivery in light of the conclusions and observations of the aeronautical study, as well as in consideration of the present evidence. While it is not suggested that the CATCA aeronautical study in any way directly applies to the FSS circumstances, given that, by agreement of counsel, it is part of the general evidence in the present matter, it must be considered whether the general concerns it raises apply in the present circumstances. Of particular concern to the Board in the present matter were the issues which the aeronautical study raised in respect of the provision of medical services and the transport of medicines and medical personnel, the overall management of aviation safety risks given system changes in a strike or lockout situation, emergency responses, the communication and structuring of changes resulting from a strike or lockout situation to the control and support systems for air navigation, the responsiveness of the regulatory system to a strike situation, the impact on the structure and functioning of other elements of the air navigation

III – La preuve

[24] Puisque l'étude aéronautique sur l'unité de l'ACCTA, menée par NAV CANADA, telle qu'elle a été décrite dans la décision concernant l'ACCTA, a porté sur un modèle d'interruption de services semblable à celui qui est proposé aujourd'hui dans une large mesure par l'actuelle unité des SIV (essentiellement, l'interruption proposée dans l'annexe « A », modifiée par nombre des concepts précisés par les procureurs de l'ASCAC ci-dessus), il importe de considérer le modèle proposé de prestation de services à la lumière des conclusions et observations de l'étude aéronautique et de tenir compte également de la présente preuve. Bien que l'on ne souhaite pas donner à penser que l'étude aéronautique de l'ACCTA s'applique directement à la situation des SIV, étant donné que, sur entente des procureurs, elle fait partie de la preuve générale dans le présent dossier, il faut déterminer si les préoccupations générales qu'elle soulève s'appliquent dans les présentes circonstances. Le Conseil s'intéresse particulièrement, dans le présent dossier, aux questions que l'étude aéronautique a soulevées à l'égard de la prestation de services médicaux et du transport de médicaments et du personnel médical, de la gestion dans l'ensemble des risques à la sécurité aérienne étant donné les changements apportés au système en cas de grève ou de lock-out, des interventions en cas d'urgence, de la communication et de la structuration de changements –

system of an FSS work withdrawal, the likelihood of work-around and other hazardous practices by pilots due to economic or commercial pressures, and the impact on specific situations and on the overall system of the uncertainty that could result in a strike or lockout situation.

[25] In order to consider these issues in more detail, it is useful to first recount some of the details of the evidence which were considered by the Board. Very detailed evidence respecting the functions and operations of both FIC and FSS in various locations was provided by Ms. Carol Adams, who testified on behalf of NAV CANADA and provided useful background.

[26] Ms. Adams spoke about the reorganization of the services of flight service specialists into the Flight Information Centres or FIC. The nine FIC are at Halifax, Québec, London, Winnipeg, Edmonton, Kamloops, North Bay, Whitehorse and Yellowknife. Ms. Adams indicated that there is an integration and elevation of services provided as centres transition to the new Flight Information Centre Model from the FSS model. Services transit from an information level service to a higher interpretive service level. As well, there is a centralization and specification of services, as those which had formerly been provided at a more local level are consolidated.

[27] Certain former FSS units, those in Montréal, Dorval, and Vancouver, have closed. Fort Simpson's location closed in January 2001, St. John's and Springbank's have closed and the Buttonville location is under consideration for closure. There still remain 70 FSS locations. All operational staff in FIC and FSS stations are referred to as flight service specialists or FSS. Within a FIC environment, when transfer is complete, FSS will be called FIC specialists. At each FSS location, there will also be team supervisors,

attribuables à une grève ou un lock-out – apportés aux systèmes de contrôle et de soutien de la navigation aérienne, de la capacité du régime de réglementation de réagir en cas de grève, de l'impact sur la structure et le fonctionnement d'autres éléments du système de navigation aérienne d'un refus de travailler des SIV, du caractère vraisemblable de la possibilité que les pilotes contournent des pratiques ou qu'ils adoptent des pratiques dangereuses en raison de pressions économiques et commerciales, et de l'impact sur des situations spécifiques et sur le système dans son ensemble de l'élément d'incertitude que pourrait engendrer une grève ou un lock-out.

[25] Pour examiner ces questions plus en détail, il convient, dans un premier temps, de reprendre certains des détails de la preuve dont le Conseil a tenu compte. M^me^ Carol Adams, qui a témoigné pour le compte de NAV CANADA, a expliqué de manière très détaillée les fonctions et les activités qui relèvent des CIV et des FSS dans différents endroits, et a fourni des renseignements contextuels utiles.

[26] M^me^ Adams a parlé de la réorganisation des services assurés par les SIV au sein des Centres d'information de vol, ou CIV. Ces neuf CIV sont situés à Halifax, Québec, London, Winnipeg, Edmonton, Kamloops, North Bay, Whitehorse et Yellowknife. M^me^ Adams a fait état de l'intégration et de la hausse des services assurés à mesure que les centres délaissent le modèle des FSS au profit du nouveau modèle de centre d'information de vol. Les services, auparavant des services d'information, deviennent des services qui ressortissent davantage à l'interprétation de l'information. De même, on constate une centralisation et une spécification des services à mesure que sont regroupés les services qui étaient auparavant fournis à une échelle plus locale.

[27] Certaines anciennes FSS, celles de Montréal, Dorval et Vancouver, ont mis un terme à leurs activités. Celle de Fort Simpson a fermé en janvier 2001, et celles de St. John et de Springbank n'existent plus, et on songe à fermer l'unité de Buttonville. Soixante-dix endroits sont encore desservis par une FSS. Tous les membres du personnel opérationnel des CIV et des FSS sont des SIV. Au sein d'un CIV, une fois le transfert achevé, les spécialistes de l'information de vol seront appelés des spécialistes du CIV. Chaque FSS jouira

members of the ATSAC to be paid at the RO-3 level if the operational staff, as is common for FSS, are RO-2's.

[28] The tasks performed by most of the flight service specialists are described in a document submitted in evidence by NAV CANADA, entitled "Operational Concept Document for the Centralization of Flight Information Services," dated November 17, 1998. Pages C-13 to C-37 of that document set out the tasks performed by FSS in a FIC environment. Pages C-38 to C-52 list FSS work done by non-FIC, FSS units, prior to implementation of the flight service upgrade and centralization. The FIC or FSS perform a wide variety of tasks to support the safety of aerodromes and aircraft. As mentioned previously, the tasks vary, with a broader spectrum being done in the FSS environment and more specialization in the FIC. If an area is co-located with a tower as at Yellowknife, Whitehorse and London, the specialists work on the midnight shift, but generally, Flight Service Stations are stand alone. There is basically one manager or term supervisor on site for each station, although sometimes one manager can be responsible for two stations. The team supervisor works with three to ten flight service specialists at most locations. At the FIC locations there is grouping, concentration and specialization and there are typically more FSS.

[29] Both vehicle control and aircraft advisory services may be provided by FSS. The FSS control the movement of vehicles in the airport area by radio. A discrete frequency is used between the FSS specialist and airport ground traffic personnel. The FSS also provide an advisory service by radio to aircraft in their area. At remote sites, a vehicle advisory service is provided, rather than a vehicle control service. The purpose of the advisory service, which includes advisory or advisories of aircraft traffic, surface traffic, airport conditions or restrictions, altimeter settings, relevant NOTAMs (notice to airmen), weather data and runway availability, is to allow the pilots of aircraft to be advised of airport traffic conditions, weather and

également des services de superviseurs d'équipe, qui seront des membres de l'ASCAC et toucheront une rémunération de niveau RO-3 si le personnel opérationnel, comme on le fait couramment pour les FSS, est classé RO-2.

[28] Les tâches exécutées par la plupart des spécialistes de l'information de vol sont décrites dans un document produit en preuve par NAV CANADA, intitulé « Document de synthèse en vue de la centralisation des services d'information de vol » (traduction), daté du 17 novembre 1998. Aux pages C-13 à C-37 de ce document, sont énoncées les tâches assumées par les spécialistes de l'information de vol au sein d'un CIV. Aux pages C-38 à C-52, figure une liste des tâches des SIV accomplies par des unités formées de spécialistes de l'information de vol dans un cadre autre que celui d'un CIV avant la mise à exécution de la modernisation et de la centralisation des services de vol. Les tâches qui sont exécutées dans les CIV et les FSS sont très variées et visent à assurer la sécurité des aérodromes et des aéronefs. Ainsi qu'il a été mentionné précédemment, les tâches varient, un plus large éventail de ces tâches sont exécutées dans un environnement de FSS et la spécialisation est accrue dans les CIV. Si un endroit est doté d'une tour, comme c'est le cas à Yellowknife, Whitehorse et London, les spécialistes travaillent pendant le quart de nuit, mais de manière générale, les FSS sont autonomes. Il y a essentiellement un gestionnaire ou superviseur d'équipe sur les lieux pour chaque station, bien qu'il arrive parfois qu'un gestionnaire puisse être chargé du fonctionnement de deux stations. Le superviseur d'équipe joint ses efforts à ceux de trois à dix spécialistes de l'information de vol dans la plupart des endroits. Au sein des CIV, on constate un regroupement, une concentration et une spécialisation, et habituellement un nombre accru de SIV.

[29] Les services de contrôle de véhicules et les services consultatifs d'aéronefs peuvent être assurés par les SIV. Ces derniers dirigent, par radio, la circulation des véhicules dans le secteur de l'aéroport. Une fréquence distincte est utilisée entre les SIV et le personnel chargé de diriger la circulation au sol. Les spécialistes de l'information de vol fournissent, également par radio, des services consultatifs aux aéronefs qui se trouvent dans leur secteur. Dans les régions éloignées, ce sont des services consultatifs pour véhicules qui sont fournis, et non des services de contrôle de véhicules. Les services consultatifs, qui revêtent notamment la forme de bulletins consultatifs sur la circulation aérienne, la circulation de surface, les

relevant hazards. For instance, a runway may not be in use due to repairs or hazards on it. The FSS also provide a remote advisory service, where they are not present at locations with less traffic. This is commonly also done by the FIC. There are 25 remote centres whose functions have been transferred into the FIC centres and there are 8 airports where services are being provided by other centres, usually from a nearby Flight Service Station.

conditions ou les restrictions à l'aéroport, le calage altimétrique, les NOTAM pertinents (avis aux navigants), les données météorologiques et les pistes disponibles, permettent aux pilotes d'aéronefs d'être informés des conditions de la circulation aux aéroports, des conditions météorologiques et des dangers pertinents. Par exemple, une piste peut ne pas être utilisée en raison de travaux de réparation ou de dangers. Les SIV offrent également des services consultatifs à distance dans les régions où la circulation est moins dense et où ils ne sont pas présents. Les CIV fournissent aussi ces services couramment. Il existe 25 centres éloignés, dont les fonctions ont été transmises aux CIV, et il existe 8 aéroports où les services sont assurés par d'autres centres, normalement à partir d'une station d'information de vol située près de là.

[30] There are a number of services provided by FSS in support of air traffic control. All FSS relay flight plans, arrival and departure and position reports, and complete and file relevant flight planning data strips.

[30] Les SIV fournissent un certain nombre de services à l'appui du contrôle de la circulation aérienne. Tous les spécialistes de l'information de vol transmettent les plans de vol, les arrivées et départs ainsi que les comptes rendus de position, et remplissent et classent les fiches de plans de vol.

[31] FSS also provide general advisory services to enroute aircraft, providing information in response to calls, weather and altimeter data, and completing and filing flight data strips as required. When a pilot wishes to file to fly Special VFR, the FSS will process his request, advise him of the standards for such authorization, record the relevant data on a flight strip, and request and communicate the Air Traffic Control Centre's authorization for Special VFR, including all subsequent and related communications. Special VFR is utilized, rather than VFR, when there is less usability and a lower ceiling than that required for regular VFR flight.

[31] Ils assurent également des services consultatifs généraux aux aéronefs en route, répondent aux appels de demandes de renseignements, communiquent des données sur les conditions météorologiques et l'altimètre et, au besoin, remplissent et classent les fiches de progression de vol. Si un pilote demande l'autorisation d'effectuer un vol VFR spécial, le spécialiste de l'information de vol traite la demande, informe le pilote des normes relatives à une telle autorisation, consigne les données pertinentes sur une fiche de progression de vol, et demande et communique l'autorisation du Centre de contrôle de la circulation aérienne en vue d'un vol VFR spécial, ainsi que toutes les communications subséquentes et connexes. On a recours au mode VFR spécial plutôt qu'au mode VFR lorsque le coefficient d'utilisation et le plafond sont inférieurs à ceux qui sont requis aux fins d'un vol VFR ordinaire.

[32] In respect of IFR flights, FSS transmit relevant information both ways, and communicate clearances from ATC to the aircraft. They assist ATC in communicating and controlling necessary aircraft procedures. ATC support can include the relay of ATC central clearances and instructions and the relay of arrival/departure and position reports in response to aircraft calls or communications from ATC. The FSS also complete and file the relevant data strips and flight

[32] En ce qui a trait aux vols IFR, les spécialistes de l'information de vol transmettent les renseignements pertinents dans les deux sens et communiquent les autorisations du contrôle de la circulation aérienne à l'aéronef. Ils aident les contrôleurs aériens à communiquer et à contrôler les procédures relatives aux aéronefs nécessaires. Le soutien offert aux contrôleurs aériens peut tenir notamment à la transmission des directives et autorisations centrales du contrôle de la

plans. They may also provide related and subsidiary services such as advising customs. As well, in some areas where the relevant FSS unit supplements an ATC operation with limited hours of operation, the FSS must provide primary services during the less busy period and coordinate the transfer out of ATC operations and back in.

circulation aérienne et à la transmission des rapports des arrivées et des départs et des rapports de position en réponse aux appels des aéronefs ou aux communications provenant des contrôleurs aériens. Les SIV remplissent et classent également les fiches de données et les plans de vol pertinents. Ils peuvent également fournir des services connexes et subsidiaires, comme informer les douanes. De plus, dans certaines régions où une unité des SIV concernée vient compléter les activités d'un contrôleur aérien au sein d'une tour de contrôle dont les heures d'ouverture sont limitées, les SIV doivent assurer des services de base pendant les périodes plus creuses et coordonner le transfert de ces activités à l'extérieur de la tour de contrôle puis leur rapatriement.

[33] In respect of weather, the FSS are responsible for full weather briefings (interpretive in areas of Post-FIC implementation), flight weather data, the communication of SIGMET (Significant Meteorological Information) and the organization and presentation of weather data. FSS request the observations of pilots concerning the weather, when required. FSS are also responsible to respond to aircraft emergencies declared by pilots, may coordinate the response to aircraft accidents and must respond to aircraft requests for navigational assistance and guidance as required. Where necessary, pilots may be assisted by FSS in the operation or use of navigational aids, by the provision of geographical references or by coordination with ATC and other agencies. Reports are filed and actions appropriately logged by FSS at the scores of locations at which they are the only services.

[33] En ce qui a trait aux conditions météorologiques, les SIV sont chargés de fournir des exposés météorologiques complets (de nature interprétative dans les régions où la mise en place des CIV a eu lieu) ainsi que des données météorologiques en vol, de communiquer les SIGMET (renseignements météorologiques significatifs), et d'organiser et de présenter des données météorologiques. Au besoin, les SIV demandent aux pilotes de formuler des observations sur les conditions météorologiques. Ils ont pour tâche également de répondre aux situations d'urgence qui mettent des aéronefs en cause et qui sont signalées par les pilotes, peuvent coordonner la réponse en cas d'accident d'avion et doivent répondre aux demandes d'aide et de guide à la navigation au besoin. S'il y a lieu, les pilotes peuvent recevoir l'aide des spécialistes de l'information de vol pour faire fonctionner ou utiliser des aides à la navigation, au moyen de références géographiques ou en coordination avec les tours de contrôle ou autres organismes. Les rapports sont classés et les mesures prises sont consignées comme il se doit par les spécialistes de l'information de vol dans la douzaine d'endroits où ils représentent les seuls services offerts.

[34] The FSS also are responsible to implement certain crisis and other situational procedures such as crisis alerting procedures, dangerous cargo procedures, emergency evacuation procedures and fuel dumping procedures, and are required to file reports to the regulatory authorities as needed.

[34] Les spécialistes de l'information de vol sont chargés également de mettre en place certaines procédures d'intervention en cas de crises ou autres situations – comme des procédures d'alerte en cas de crise, des procédures relatives aux cargaisons dangereuses, des procédures d'évacuation en cas d'urgence et des procédures de vidange de carburant – et doivent produire des rapports à l'intention des organismes de réglementation au besoin.

[35] Importantly, the FSS must monitor and operate a significant amount of navigational aid equipment and

[35] Élément important, les SIV doivent surveiller et faire fonctionner une quantité considérable d'appareils

communications equipment, including airport equipment related to operations. The airport equipment, which FSS operate, includes approach and runway lighting, apron lighting and other equipment such as the automated weather observation system where applicable. In addition, FSS operate various other items of specialized flight support equipment.

d'aide à la navigation et de communication, y compris l'équipement d'aéroport lié aux opérations. L'équipement d'aéroport, que les spécialistes de l'information de vol font fonctionner, inclut notamment les feux d'approche, les feux de la piste, les feux de l'aire de trafic et autre matériel, comme le système automatisé d'observation météorologique, le cas échéant. En outre, les SIV font fonctionner diverses autres pièces d'équipement de soutien en vol spécialisées.

[36] FSS must determine pilot requirements and appropriate flight safety information must be provided to pilots. FSS advise pilots of flight plan requirements and check flight planning forms for completeness and accuracy, before appropriately transmitting them if the flight in question will go to neighbouring sectors. FSS are also responsible for the selection, organization and broadcast of flight weather and safety information. As well, flight safety reports, including in-flight incidents, wake turbulence, bird strikes, forest fire, pollution, fireball/meteorite, and operational irregularity reports, are filed by FSS. NOTAMs, which are generally circulated notices of hazards or other useful information, may be issued by FSS where dangerous conditions arise at airports, such as runways not usable, equipment not operational or other situations requiring NOTAMs.

[36] Ils doivent déterminer les exigences des pilotes et leur fournir les renseignements requis sur la sécurité des vols. Ils informent les pilotes des exigences en matière de plans de vol et vérifient les formulaires de planification de vol pour s'assurer qu'ils sont complets et exacts, avant de les transmettre en bonne et due forme si l'aéronef en question doit pénétrer des secteurs avoisinants. Les SIV sont chargés également de sélectionner, d'organiser et de communiquer des renseignements sur les conditions météorologiques et la sécurité des vols. En outre, ils produisent des rapports sur la sécurité des vols, qui portent notamment sur les incidents en vol, la turbulence de sillage, les impacts d'oiseau, les feux de forêt, la pollution, les globes de feu/météorites, et des rapports sur les irrégularités opérationnelles. Les NOTAM, qui sont généralement des avis diffusés sur les dangers ou autres renseignements utiles, peuvent être délivrés par les SIV lorsque des conditions dangereuses surviennent aux aéroports, par exemple si les pistes sont inutilisables ou si l'équipement est non opérationnel, ou en cas de situations nécessitant la délivrance de NOTAM.

[37] VFR planning generally is carried out by the FSS, including receiving, changing, processing, filing and communicating flight plans as necessary. An alerting service for overdue flights is provided by FSS, including initiating search and rescue, monitoring logs and notifying the relevant rescue coordination centre if the need arises.

[37] De manière générale, ce sont les spécialistes de l'information de vol qui assurent la planification des vols VFR; cette tâche comprend la réception, la modification, le traitement, la production et la communication de plans de vol, au besoin. Ils assurent également un service d'alerte pour les vols en retard et s'occupent notamment de déclencher les opérations de recherche et de sauvetage, de surveiller les registres et d'aviser le centre de coordination de sauvetage concerné au besoin.

[38] As mentioned, FSS must directly support the flight of aircraft in some cases, including the provision of direction finding assistance to assist in pilot navigation as necessary and, on occasion, the provision of cloud break assistance to aid pilots in descending through clouds.

[38] Ainsi que nous l'avons mentionné, les SIV doivent fournir un appui direct aux vols d'aéronefs dans certains cas, offrir leur aide en matière de radiogoniométrie aux fins de la navigation au besoin et, à l'occasion, aider les pilotes à effectuer une descente à travers les nuages.

[39] A particularly important responsibility of FSS is the measuring and monitoring of local weather conditions, including observing atmospheric weather conditions, utilizing measuring instruments and providing and recording weather reports. Selected weather data must then be communicated and disseminated. The FSS may have to maintain the relevant weather observation equipment and keep the necessary logs and records.

[40] As the flight statistics indicate, the busiest FSS units can be very busy, covering from 45,000 to 50,000 aircraft movements a year. Many have about 20,000 annual movements. In respect of each movement, an FSS must provide advisory services to the aircraft, take a flight plan, contact the ACC and coordinate the clearance for IFR flights, and close a flight plan on arrival. Obviously, each movement could generate more than one type of service. The airport figures for aircraft movement statistics do not include aircraft in transit.

[41] FSS supervisors oversee tactical operations and do periodic competency checks on the specialists, in order to ensure that competency is maintained. All supervisors maintain competency in most of the operational functions of FSS. They are routinely scheduled as operational specialists to maintain currency.

[42] As mentioned, FSS work may vary from unit to unit depending on its size and whether it is a Flight Information Centre (FIC) or not. In some cases, an FSS operates a single stand and is the sole employee in the specialty on a site. Sometimes, at FSS sites, two employees are assigned, one does airport surface control, the other mostly weather work. Within a FIC, positions are more typically specialized. Often employees are dedicated to ground traffic control, weather, weather briefing, or airport advisory services. Often, at FIC, individuals concerned rotate through the various positions to maintain operational currency. Incoming telephone calls are handled by an automatic

[39] L'une des responsabilités particulièrement importante des SIV consiste à mesurer et à surveiller les conditions météorologiques locales et, donc, à observer les conditions météorologiques atmosphériques au moyen d'instruments de mesure, et à fournir et à consigner des bulletins météorologiques. Les données météorologiques sélectionnées doivent ensuite être communiquées et diffusées. Les SIV peuvent être appelés à maintenir en état l'équipement d'observation météorologique nécessaire et à tenir les registres et dossiers requis.

[40] Comme l'indiquent les statistiques sur les vols, les unités de spécialistes de l'information de vol peuvent être très occupées, puisqu'elles couvrent de 45 000 à 50 000 mouvements annuellement. Nombre d'entre elles s'occupent de 20 000 mouvements environ par année. Pour chaque mouvement, un SIV doit fournir des services consultatifs aux aéronefs, dresser un plan de vol, communiquer avec les CCR, coordonner l'autorisation des vols IFR et clore le plan de vol à l'arrivée. Évidemment, chaque mouvement est susceptible de donner lieu à plus d'un type de service. Les statistiques relatives aux mouvements d'aéronefs dans les aéroports n'incluent pas les aéronefs en transit.

[41] Les superviseurs des spécialistes de l'information de vol coordonnent les opérations tactiques et vérifient régulièrement les compétences des spécialistes pour s'assurer qu'elles sont maintenues. Tous les superviseurs doivent demeurer au fait de la plupart des fonctions opérationnelles exécutées par les SIV. Ils sont couramment inscrits à l'horaire de travail pour agir à titre de spécialistes opérationnels, ce qui assure le maintien de leurs compétences.

[42] Ainsi qu'il a été mentionné, le travail des SIV peut varier d'une unité à l'autre selon la taille de celle-ci et selon qu'elle constitue ou non un centre d'information de vol (CIV). Dans certains cas, le spécialiste de l'information de vol travaille de façon autonome et il est le seul employé possédant une spécialité dans un endroit donné. Parfois, dans les endroits dotés d'une FSS, deux employés sont affectés, l'un au contrôle de surface d'aéroport et l'autre, principalement aux activités liées aux conditions météorologiques. Au sein d'un CIV, les titulaires des postes sont plus souvent spécialisés. Il arrive souvent que les employés possèdent une spécialisation dans le contrôle de la

call distribution system, and calls are sent to the first available specialist. Radio calls are responded to directly.

[43] Ms. Adams also described FSS training. At NCTI, NAV CANADA's national training facility at Cornwall, Ontario, FSS training requires five months. Upon successful NCTI completion, the candidates go at the NCTI for on-site training which takes from six to ten weeks. FIC work takes more time and typically includes a seven-week aviation weather briefing course. Also, existing FSS get the first chance to bid on FIC work and get additional training. Once qualified on weather issues, FSS may transfer to the FIC and the time of qualification at the unit, depending on experience, can take from one or two to five or six months. Off the street, a FSS will typically spend five months at NCTI, seven weeks at the weather briefing school and five to six months to qualify at the operational unit.

[44] Every time FSS change the location at which they work, they must requalify at the FSS station to which they move. At a FIC, a specialist must qualify for each specialized service provided. Qualification is renewed every six months and a knowledge verification test is conducted every year. Moves are allowed every three years, on the basis of seniority, to bid on a vacancy at a higher or lower level on a regional basis. It is apparent that, in the case of a strike or lockout, there would be no readily available source of replacement workers, because of the requirement for extensive training.

[45] While the above describes the work of the FIC and FSS station specialists, the role of the 21 specialists in air traffic services must also be discussed. The

circulation au sol, les conditions météorologiques, les exposés météorologiques ou les services consultatifs d'aéroport. Il arrive tout aussi souvent que les travailleurs occupent à tour de rôle les divers postes pour maintenir leurs compétences au chapitre des opérations. C'est un système de répartition automatique des appels qui reçoit les appels téléphoniques à l'arrivée et qui les achemine ensuite au premier spécialiste disponible. On répond directement aux appels radio.

[43] M^me^ Adams a décrit également la formation des spécialistes de l'information de vol. À l'IFNC, l'établissement national de formation de NAV CANADA situé à Cornwall (Ontario), il faut cinq mois pour former un SIV. Les candidats qui réussissent cette formation se rendent ensuite sur les lieux de travail pour obtenir une formation qui dure de six à dix semaines. Le travail dans un CIV nécessite une formation plus poussée qui inclut habituellement un cours de sept semaines sur les exposés météorologiques à l'aviation. De même, les spécialistes de l'information de vol déjà formés sont les premiers à pouvoir se porter candidats pour travailler dans les CIV et pour obtenir une formation supplémentaire. Une fois qu'ils sont formés sur les questions météorologiques, les spécialistes de l'information de vol peuvent passer aux CIV, et la période de qualification à l'unité, selon l'expérience, peut nécessiter entre un ou deux et cinq ou six mois. S'il est de l'extérieur, le SIV devra habituellement passer cinq mois à l'IFNC, sept semaines à l'école de formation sur les exposés météorologiques et cinq ou six mois au sein de l'unité opérationnelle pour se qualifier.

[44] Chaque fois qu'un SIV change de lieu de travail, il doit se qualifier à nouveau à la station d'information de vol à laquelle il est passé. Dans un CIV, le spécialiste doit se qualifier à l'égard de chaque service spécialisé. Cette qualification est renouvelée tous les six mois, et on procède à une évaluation des connaissances chaque année. Les déplacements sont permis tous les trois ans, en fonction de l'ancienneté, aux fins de se porter candidat à un poste vacant à un niveau supérieur ou inférieur à l'échelle régionale. Il est évident que, dans le cas d'une grève ou d'un lock-out, il n'existe aucune source disponible de travailleurs de remplacement en raison de la nécessité de suivre une longue formation.

[45] Bien que les paragraphes précédents décrivent le travail des spécialistes dans les CIV et les FSS, le rôle des 21 spécialistes affectés aux services de la

specialists are engaged in the design and updating of FSS operational procedures. The relevant procedures can affect weather services, airspace procedures and the updating of the relevant systems and manuals. These specialists, generally at Ottawa or Edmonton, establish and maintain work and functional standards.

[46] There are also three evaluation inspectors in the bargaining unit, working out of Ottawa, providing performance evaluations of operational units on a rotating basis. Following evaluation, unit deficiency reports are filed and unit members are responsible to ensure their correction. All units are evaluated, typically on a three-year rotation.

[47] The appropriate 20-member instruction group at NCTI provides basic training and also provides technical training in circumstances of operational transfer to a new unit if an assessment of individual qualifications indicates that this is necessary.

[48] There are three national training specialists in the Technical Training Group in Ottawa, who do task analysis, technical training and serve to assist in developing relevant training.

[49] Finally in the ACCs at Dorval and Toronto, there are FSS teams who provide the service of updating, interpreting and advising respecting regional weather and weather patterns. Controllers in the ACCs and the associated towers are advised and updated respecting the expected weather in that area. The FSS are trained to the weather interpretive level. They provide their services to air traffic controllers not to pilots. The Board was advised that the information which they provide could be obtained from the FIC in their flight information region in the short term, and hence an alternative source of the information exists.

[50] Mr. Kevin Beddome is Chief Pilot and Company Check Pilot for Bearskin Airlines (Bearskin), which operates scheduled flights to northern and other

circulation aérienne doit également être analysé. Ces spécialistes travaillent à la conception et à la mise à jour des procédures opérationnelles des FSS. Les procédures pertinentes peuvent avoir une incidence sur les services météorologiques, les procédures relatives à l'espace aérien et la mise à jour des systèmes et manuels pertinents. Ces spécialistes, généralement à Ottawa ou à Edmonton, établissent et maintiennent les normes de travail et les normes fonctionnelles.

[46] Il y a également au sein de l'unité de négociation trois inspecteurs en évaluation, tous affectés à Ottawa, qui évaluent le rendement des unités opérationnelles à tour de rôle. Au terme d'une évaluation, ils dressent un rapport précisant les lacunes d'une unité, et les membres de l'unité concernée sont tenus d'y remédier. Toutes les unités sont évaluées, habituellement à tour de rôle tous les trois ans.

[47] Le groupe approprié de 20 personnes chargées de la formation à l'IFNC offrent une formation de base ainsi qu'une formation technique dans les cas d'un transfert opérationnel au sein d'une nouvelle unité si une évaluation des compétences de la personne concernée en confirme la nécessité.

[48] Trois spécialistes de la formation à l'échelle nationale font partie du groupe de formation technique à Ottawa, et sont chargés d'effectuer l'analyse des tâches, d'assurer une formation technique et de contribuer à l'élaboration d'un programme de formation adapté.

[49] Enfin, les CCR de Dorval et Toronto sont dotés d'équipes de SIV qui ont pour tâches de mettre à jour et d'interpréter les conditions météorologiques régionales et les variations climatiques et de fournir des services consultatifs à cet égard. Les contrôleurs qui travaillent dans les CCR et dans les tours qui s'y rapportent sont conseillés et tenus informés relativement aux conditions météorologiques prévues dans leur secteur. Les SIV sont formés de manière à pouvoir interpréter les conditions météorologiques. Ils offrent leurs services aux contrôleurs aériens et non aux pilotes. On a indiqué au Conseil que les renseignements qu'ils fournissent pourraient être offerts par les CIV dans leur région de renseignements sur les vols à court terme; il existe donc une autre source de renseignements.

[50] M. Kevin Beddome est pilote en chef et pilote inspecteur chez Bearskin Airlines (Bearskin), qui effectue des vols réguliers vers le Nord et d'autres

locations in Ontario and Manitoba. Mr. Beddome provided a pilot's view of FSS functions. Bearskin utilizes both FSS and air traffic control services provided by NAV CANADA. FSS services utilized were described using a flight departing from Sioux Lookout and heading to Winnipeg, as an example. Bearskin pilots can go to the FSS office in Sioux Lookout for the weather, and the FSS would provide it to them depending upon their travel purposes. Alternatively, the weather information could be obtained by the Winnipeg FIC. The weather generally sought includes any relevant NOTAMs, PIREPs (pilot weather report), an area forecast, upper winds data, and significant weather data including thunderstorms or icing and freezing points. The data is obtained for departure point, intermediate points, arrival point and alternate. All flight plans must include an alternate.

destinations en Ontario et au Manitoba. M. Beddome a exposé le point de vue d'un pilote sur les tâches d'un SIV. Bearskin a recours aux services de spécialistes de l'information de vol ainsi qu'aux services de contrôle de la circulation aérienne fournis par NAV CANADA. Le témoin a décrit les services des SIV au moyen de l'exemple du vol qui quitte Sioux Lookout en direction de Winnipeg. Pour connaître les conditions météorologiques, les pilotes de Bearskin peuvent s'adresser aux spécialistes de l'information de vol à Sioux Lookout, qui peuvent les leur fournir selon l'objet de leur déplacement. Subsidiairement, ils pourraient s'adresser au CIV de Winnipeg pour obtenir ces renseignements météorologiques. Les renseignements habituellement demandés portent sur les NOTAM pertinents, les comptes rendus météorologiques des pilotes (PIREP), les prévisions de zone, les données sur les vents en altitude, et les données sur les conditions météorologiques significatives, notamment les orages ou les points de congélation. Ces données sont obtenues relativement au point de départ, aux points intermédiaires, au point d'arrivée et à l'aéroport de dégagement. Tous les plans de vol doivent prévoir un aéroport de dégagement.

[51] All Bearskin flights are on IFR. Their flight plans are centre stored with NAV CANADA. The Winnipeg FIC has a toll-free number that can be called as needed. If pilots are out of base, they can get the FIC to fax weather data to them. The FSS also give out information on aerodrome conditions such as runway conditions and on local weather. Pilots rely very heavily on this information. It affects the fuel load, whether to fly or not, altitude chosen and their choice of alternate destinations. FSS data is a very large factor in decision making. It is usually the first officer who gets the weather data.

[51] Tous les vols de Bearskin sont effectués en mode IFR. Leurs plans de vol sont homologués par NAV CANADA. Il existe, au CIV de Winnipeg, un numéro sans frais que l'on peut signaler au besoin. Si les pilotes sont à l'extérieur de la station de base, ils peuvent demander au CIV de leur transmettre les données météorologiques par télécopieur. Les spécialistes de l'information de vol communiquent également des renseignements sur les conditions à l'aéroport, comme les conditions des pistes et les conditions météorologiques locales. Les pilotes se fient beaucoup sur ces renseignements, qui ont une incidence sur la quantité de carburant à bord, la décision de voler ou non, l'altitude choisie et le choix de l'aéroport de dégagement. Les données fournies par les SIV constituent un facteur très important dans la prise de décision. C'est en général le copilote qui obtient les données météorologiques.

[52] After the aircraft is boarded, at Sioux Lookout, a pilot would contact the Sioux Lookout FSS to get them to communicate a clearance from the ATC centre in Winnipeg. The FSS gives the pilot the winds, altimeter, local traffic, vehicles on the runway, any inbound IFR traffic. That is all relayed through the FSS. There is usually quite a mix of traffic, VFR, IFR, and slow traffic. The FSS would relay all traffic information that it is aware of. Aircraft report entering the active

[52] Après que les passagers sont montés à bord de l'aéronef à l'aéroport de Sioux Lookout, le pilote communique avec les SIV de Sioux Lookout pour leur demander une autorisation du contrôle de la circulation aérienne à Winnipeg. Le SIV transmet au pilote les données sur les vents, l'altimètre, la circulation locale, les véhicules sur la piste, et sur la circulation IFR d'arrivée. Toutes ces informations sont transmises par l'intermédiaire du SIV. La circulation est

runway, takeoff, and clearing the central zone to the FSS. Clearances are all read back to the FSS to confirm they are correctly received. If the Sioux Lookout flight was going to Winnipeg via Red Lake, the pilot would contact Winnipeg ATC at 3,000 to 4,000 feet. Sometimes, the ATC clearance requires a report at 3,000 to 4,000 feet. Generally, the aircraft is cleared to its flight planned altitude, say 16,000 feet, after which the aircraft will call level. The next clearance is ATC's permission to commence descent into Red Lake. At that point, 25 miles or so from Red Lake, the aircraft is switched over to the Winnipeg FIC. That FIC in term will give the pilot the winds, altimeter, sometimes a runway friction index and report any vehicle traffic on the runway.

habituellement assez variée; elle comprend la circulation en mode VFR et IFR, et la circulation lente. Le SIV transmet tous les renseignements sur la circulation dont il est au courant. Le pilote de l'aéronef signale au spécialiste de l'information de vol qu'il entre dans la zone de la piste active, qu'il décolle et qu'il quitte la zone centrale. Les autorisations sont toutes relues au spécialiste de l'information de vol pour confirmer qu'elles ont été reçues correctement. Si le vol de Sioux Lookout est en direction de Winnipeg via Red Lake, le pilote communique avec la tour de contrôle de la circulation aérienne à Winnipeg à une altitude de 3 000 à 4 000 pieds. Parfois, pour obtenir l'autorisation, un rapport doit être fait à une altitude de 3 000 à 4 000 pieds. De manière générale, l'aéronef est autorisé à voler à l'altitude prévue, disons à 16 000 pieds, après quoi l'aéronef demandera le niveau. L'autorisation qui suit est la permission du contrôleur aérien d'entreprendre la descente vers Red Lake. À ce moment-là, à 25 milles environ de Red Lake, l'aéronef est remis entre les mains du CIV de Winnipeg. C'est ce CIV qui remettra ensuite au pilote les données sur les vents, l'altimètre, parfois un indice de l'état de la piste pour le freinage, et lui signalera toute circulation sur la piste, le cas échéant.

[53] Red Lake is an uncontrolled airport and the pilot must decide which runway to use and what type of approach to do. There is usually VFR and IFR traffic. There is quite a variety of speed of the different aircraft. Bearskin scheduled flights typically fly at 260 nautical miles on cruise. Local traffic may fly at about 105 knots. On approaching, the pilot may switch to a visual approach if visibility is good. On landing, the Winnipeg FIC is called when the aircraft is clear of the runway. That terminates contact until the next leg from Red Lake to Winnipeg commences. If the weather is marginal, the Winnipeg FIC would be called to check the weather again or get a print out.

[53] Red Lake est un aéroport non contrôlé, et c'est le pilote qui choisit la piste qui sera utilisée de même que le type d'approche qui sera privilégiée. Il y a habituellement une circulation en mode VFR et en mode IFR. La vitesse des différents aéronefs varie de manière assez considérable. Les vols réguliers de Bearskin sont effectués habituellement à 260 milles nautiques en puissance nominale. La circulation locale peut atteindre une vitesse de 105 noeuds environ. À l'approche, le pilote peut passer à la méthode visuelle si la visibilité est bonne. À l'atterrissage, le CIV de Winnipeg est informé lorsque l'aéronef a libéré la piste. Cela met fin à la communication jusqu'au commencement de l'étape suivante, de Red Lake à Winnipeg. Si les conditions météorologiques sont mauvaises, le CIV de Winnipeg sera appelé pour vérifier les conditions météorologiques à nouveau ou pour obtenir un imprimé.

[54] On departure from Red Lake, the pilots would contact Winnipeg FIC just like in Sioux Lookout. The FSS at the FIC would issue a clearance through ACC Winnipeg. The previous process would be repeated, and the flight concluded.

[54] Au moment du départ de Red Lake, le pilote communiquera avec le CIV de Winnipeg, comme il l'a fait à Sioux Lookout. Le spécialiste de l'information de vol qui se trouve au CIV transmettra une autorisation par l'intermédiaire du CCR de Winnipeg. Le processus décrit précédemment sera répété, et le vol complété.

[55] Mr. Beddome indicated that the altimeter setting and the weather data can be critical. By law, altimeter settings are effective for 90 minutes, but it is critical that they be adjusted more frequently when weather zones which change atmospheric pressure come through. There is significant local variability in the weather and hence in atmospheric pressure, particularly in the spring and fall, notably in the Timmins, Sudbury and Sault Ste. Marie areas. Animals, particularly birds, can be a problem in Canada. A bird strike can destroy an engine. FSS update pilots on bird activity. On take-off, birds at airports are frightened up and often fly into the aircraft path. FSS warnings are therefore critical to pilots. FSS advise on wind velocity and direction. Foreknowledge of wind speed and direction can be critical to aircraft safety if the wind velocity is five knots or more.

[55] M. Beddome a indiqué que le calage altimétrique et les données météorologiques peuvent constituer des éléments critiques. D'après la loi, le calage altimétrique est efficace pendant 90 minutes, mais il est essentiel qu'il soit rajusté plus fréquemment lorsque sont traversées des zones météorologiques qui changent la pression atmosphérique. Les conditions météorologiques peuvent varier considérablement à l'échelle locale, ce qui peut avoir une incidence sur la pression atmosphérique, plus particulièrement au printemps et à l'automne, notamment dans les régions de Timmins, Sudbury et Sault Ste. Marie. Les animaux, plus particulièrement les oiseaux, peuvent constituer un problème au Canada. Un impact d'oiseau peut détruire un moteur. Le SIV tient les pilotes au courant de l'activité d'oiseaux. Au décollage, les oiseaux qui se trouvent aux aéroports sont effrayés et se mettent souvent à voler dans la trajectoire de vol des aéronefs. Les mises en garde des SIV sont par conséquent essentielles aux pilotes. Les spécialistes de l'information de vol formulent des conseils sur la vélocité des vents et sur la direction de ceux-ci. La connaissance préalable de la vitesse des vents et de leur direction peut être essentielle à la sécurité des aéronefs si les vents soufflent à cinq noeuds ou plus.

IV–Analysis and Decision

[56] In the Board's view, it is important to understand the functions and relationship between the FSS, the pilots and the controllers who control IFR flights in controlled areas, in assessing whether the concerns expressed by the aeronautical study and by many others who testified before the Board in the present proceedings would be addressed by the structure or approach to withdrawal of services which the ATSAC is proposing. While a consideration of the extensive general evidence before it is much more the decisive factor in this decision, than such anecdotal accounts or specific instances, the Board also found two specific scenarios in respect of which it heard evidence to be of value in graphically illustrating the flight concerns raised by the aeronautical study and in underlining the dangers which the study identified.

IV – Analyse et décision

[56] De l'avis du Conseil, il importe de comprendre les fonctions des spécialistes de l'information de vol, des pilotes et des contrôleurs qui contrôlent les vols IFR dans les secteurs contrôlés, ainsi que les rapports qui les unissent, aux fins de déterminer si les préoccupations exprimées dans le cadre de l'étude aéronautique et par de nombreux autres témoins devant le Conseil dans la présente instance pourraient être éloignées par la structure ou le modèle d'interruption de services que l'ASCAC propose. Bien que l'examen de la preuve générale volumineuse produite soit bien davantage le facteur décisif dans cette décision que de tels récits anecdotiques ou cas particuliers, le Conseil estime que deux scénarios précis sur lesquels il a entendu des témoignages sont utiles pour ce qui est d'illustrer graphiquement les préoccupations relatives aux vols qui ont été exprimées par l'étude aéronautique et de souligner les dangers que l'étude a cernés.

[57] The employer introduced Mr. Beddome, principally with the intent of providing a perspective on FSS/pilot interaction. There is no doubt that FSS support is important to safe piloting. A consideration of the evidence of Mr. Beddome and Ms. Adams together with the other evidence of FSS functions makes it clear

[57] L'employeur a fait appel au témoignage de M. Beddome, principalement en vue d'offrir une perspective sur l'interaction entre les SIV et les pilotes. Il ne fait aucun doute que le soutien des spécialistes de l'information de vol constitue un aspect important du pilotage en toute sécurité. L'examen des témoignages

that those functions are of great importance to the safe operation of many aircraft. However, certain of Mr. Beddome's other evidence was also of interest and concern. In view of the aeronautical study's expressed concern that pilots might work-around or flexibly interpret the relevant regulations and standards applicable and particularly respond to their circumstances by minimizing hazards or otherwise creatively seeking solutions for economic reasons which would allow them to continue flying, the Board was concerned to hear the pilots' view on such possibility. Accordingly, given Mr. Beddome's status as Chief Pilot and Company Check Pilot for an independent commercial operation, the Board was concerned to assess whether his attitudes supported the concerns expressed in the aeronautical study and provided some insight as to whether the aeronautical study's concerns about pilot resourcefulness and response, should service be withdrawn or otherwise unavailable, were realistic.

[58] The specific concern of many of those interviewed during the aeronautical study was that standard safety practices might be forgotten, abandoned, or worked around during a strike or lockout. Mr. Beddome's evidence provided a useful illustration of how this might occur. The standard practice on ascertaining wind direction and speed at an airport prior to landing is to get the information from a controller or an FSS, or lacking one to check the airport wind sock. Mr. Beddome was asked on cross-examination how a pilot might determine which way the wind was blowing at an uncontrolled, no FSS airport. Although airports are equipped with a wind sock and relevant publications suggest its use to allow this to be determined, Mr. Beddome indicated that pilots typically would make this determination by chimney smoke, wave direction, or looking at adjacent clothes lines. While his response is not indicative of a great deal, it does confirm that the definitive, directive, professionally trained and objective input of the FSS employees does provide an additional safeguard to make it more probable that pilots will obtain the best information

combinés de M. Beddome et de M^{me} Adams et de la preuve relative aux fonctions des SIV permet de voir clairement que ces fonctions revêtent une très grande importance dans l'utilisation en toute sécurité de nombreux aéronefs. Toutefois, une partie des autres éléments de preuve produits par M. Beddome sont tout aussi intéressants et préoccupants. Compte tenu des préoccupations exprimées dans l'étude aéronautique relativement à la possibilité que les pilotes contournent ou interprètent les règlements et les normes applicables avec une certaine souplesse et réagissent spécifiquement aux circonstances qui leur sont propres en réduisant au minimum les dangers ou en cherchant des solutions créatives pour des raisons économiques qui leur permettraient de continuer à voler, le Conseil souhaitait entendre le point de vue des pilotes sur une telle possibilité. En conséquence, étant donné le statut de M. Beddome en tant que pilote en chef et pilote inspecteur au sein d'une entreprise indépendante, le Conseil souhaitait déterminer si son attitude appuyait les préoccupations exprimées dans l'étude aéronautique et permettait de déterminer si les craintes touchant à l'ingéniosité et à la réaction des pilotes en cas d'interruption de services ou d'impossibilité d'obtenir ceux-ci pour une autre raison, étaient réalistes.

[58] Nombre des personnes qui ont été interrogées dans le cadre de l'étude aéronautique ont dit craindre particulièrement que les pratiques courantes de sécurité soient négligées, mises de côté ou contournées pendant une grève ou un lock-out. Le témoignage de M. Beddome a permis d'obtenir une illustration utile de la manière dont cela pourrait se produire. Ainsi, pour connaître la direction et la vélocité des vents à un aéroport avant l'atterrissage, le pilote s'adresse habituellement à un contrôleur ou à un SIV ou, en l'absence de ces derniers, vérifie l'indicateur de direction du vent de l'aéroport. En contre-interrogatoire, M. Beddome s'est fait demander de quelle manière un pilote parviendrait à déterminer la direction des vents à un aéroport non contrôlé et non doté de spécialistes de l'information de vol. Bien que les aéroports soient dotés d'un indicateur de direction du vent et que les publications pertinentes en proposent l'utilisation pour déterminer la direction des vents, M. Beddome a indiqué que les pilotes se fondaient normalement sur la fumée des cheminées, la direction des vagues, ou encore sur des cordes à linge adjacentes.

available and follow the best available safety practices in situations where they are present.

Bien que sa réponse ne soit pas très indicative, elle confirme cependant que l'apport objectif, définitif, directif et professionnellement formé des SIV offre une assurance additionnelle qu'il est plus probable que les pilotes obtiennent les meilleurs renseignements disponibles et suivent les meilleures pratiques existantes en matière de sécurité dans les situations où ils existent.

[59] Equally important illustrative evidence concerning how the concerns of the aeronautical study might become of relevance in the event of an actual service withdrawal came from the testimony of Mr. Derek Yakielashek, President of Local 2245 of the CAW. Mr. Yakielashek, testifying on behalf of the bargaining agent, was questioned about a vital issue. He was questioned about what services would, under the ATSAC proposal, be provided to a private aircraft, already in flight, in the event of a withdrawal of services.

[59] Le témoignage de M. Derek Yakielashek, président de la section locale 2245 des TCA, a permis d'obtenir une preuve tout aussi importante et tout aussi révélatrice de la manière dont les préoccupations exprimées dans l'étude aéronautique pourraient devenir pertinentes en cas d'interruption véritable de services. M. Yakielashek, qui a témoigné pour le compte de l'agent négociateur, s'est fait poser des questions sur un point crucial. Il s'est fait demander quels services, sous le régime de la proposition de l'ASCAC, seraient fournis à un aéronef privé, déjà en vol, en cas d'interruption de services.

[60] Although the ATSAC's position has been that the extent of such a withdrawal could be effectively communicated and understood, the witness showed considerable hesitation and uncertainty in replying. Mr. Yakielashek's ultimate reply indicated that while commercial aircraft would be provided service, private airborne aircraft arriving at an FSS served location during a strike or lockout would not be. Thus, even though the level of traffic would ordinarily require, and it would be safer, that all approaching aircraft be advised of existing traffic, weather and other possible hazards, Mr. Yakielashek's reply implied that, irrespective of the traffic then in the airport region or circuit, no such advisory would be issued. Weather data, would not, it would appear, be provided. Although Mr. Yakielashek later did confirm that, if there were CANSCA aircraft in the circuit at the time, full service to all would be provided, it was apparent from his response that except in an emergency, his interpretation of the proposed service withdrawal would not ordinarily comprehend the provision of full data to a private aircraft arriving which did not fit the CANSCA categories.

[60] Bien que l'ASCAC ait fait valoir que la mesure de cette interruption pourrait être efficacement communiquée et comprise, le témoin a fait preuve d'une hésitation et d'une incertitude profondes dans la formulation de sa réponse. M. Yakielashek a indiqué en bout de ligne que les aéronefs commerciaux obtiendraient des services, mais que les aéronefs privés en vol arrivant à un endroit desservi par une FSS pendant une grève ou un lock-out ne bénéficieraient d'aucun service. Par conséquent, bien que le niveau de circulation nécessite ordinairement – et c'est plus sécuritaire – que l'on informe tous les aéronefs en approche de la circulation existante, des conditions météorologiques et des autres dangers possibles, la réponse de M. Yakielashek signifiait que, peu importe la circulation en cours dans la région ou dans le circuit de l'aéroport, aucun bulletin ne serait communiqué à cet égard. Il semble également qu'aucune donnée météorologique ne serait communiquée. Bien que M. Yakielashek ait confirmé par la suite que, s'il y avait des aéronefs visés par la LCSNAC dans le circuit à ce moment-là, tous recevraient des services complets, il est ressorti de sa réponse que, sauf en cas d'urgence, son interprétation de la proposition d'interruption de services ne comprenait pas ordinairement la fourniture de renseignements complets à un aéronef privé à l'arrivée qui ne correspond pas aux catégories énoncées dans la LCSNAC.

[61] Both the suggested approach and the uncertainty of the witness were of concern to the Board, since it would represent a significant erosion from the now accepted

[61] La démarche proposée par le témoin et l'incertitude de ce dernier ont suscité chez le Conseil certaines craintes, puisqu'il en résulterait une érosion

safety standards, not only for the aircraft which would not be served, but also for all aircraft in the local area, including aircraft travelling at greater or lesser speeds, if the arriving aircraft did not have full access to local weather and altimeter data and information respecting local traffic and would be left to make a decision based upon such information as was available. The situation presented by this scenario alone highlights the weaknesses inherent in the ATSAC withdrawal of services proposal and indicates that an attempt to partially withdraw services could very well present the risks identified by the aeronautical study as inherent in the withdrawal of safety services viewed by both the flying public and the regulators as essential and necessary. Aircraft not fitting within the identified groups as requiring service could be denied essential safety and information services, even though under existing laws they were flying legally. Also of importance, the witnesses' uncertainty underlined the reality of the communication and uncertainty risks identified by the aeronautical study to be likely in the event of a lockout or withdrawal. If the union's most senior official was as uncertain and hesitant as he appeared to be on the stand respecting the scope and application in practice of the proposed withdrawal of service, how can it credibly be contended that in the event of an actual strike or lockout, there would be no danger created as decisions in the level of service to be provided were made by individual, sometimes isolated FSS employees.

[62] In particular, it is important to realize that since FSS do not control air traffic at the locations which they serve, whether FSS stations or FIC, there is no way to prevent pilots from flying their aircraft in the event of a withdrawal of FSS services, whether by strike or lockout. It is true that a strike or lockout might result in the regulator, Transport Canada, moving to further regulate or to ban flight, but on all the evidence, including the aeronautical study, it is not certain what measures would be taken, how they would be communicated, nor what level of compliance would be obtained. In the Board's view, it is not appropriate—given the evidence it has considered respecting the complexity of the Air Navigation System, the interdependency of its components, and given the

sensible des normes de sécurité acceptées aujourd'hui, non seulement pour les aéronefs qui ne pourraient obtenir aucun service, mais également pour tous les aéronefs se trouvant dans le secteur, y compris les aéronefs se déplaçant à une vitesse plus ou moins grande, si l'aéronef à l'arrivée n'avait pas un accès sans réserve aux données météorologiques locales et de l'altimètre ainsi qu'aux renseignements sur la circulation locale, et que le pilote n'avait d'autre choix que de prendre une décision fondée sur les renseignements dont il disposerait alors. Ce scénario à lui seul fait ressortir les lacunes inhérentes à la proposition d'interruption de services de l'ASCAC et indique qu'une tentative d'interrompre partiellement les services pourrait fort bien présenter les risques cernés dans le cadre de l'étude aéronautique comme étant inhérents à l'interruption de services de sécurité, considérés tant par le public voyageur que par les organismes de réglementation comme étant essentiels et nécessaires. L'aéronef ne relevant pas des groupes désignés comme nécessitant des services pourrait se voir refuser des services d'information et de sécurité essentiels, même si, aux termes des lois en vigueur, il volait en toute légalité. Autre élément important, l'incertitude des témoins a fait ressortir la réalité des risques au chapitre des communications et de l'élément d'incertitude dont l'étude aéronautique a permis de confirmer le caractère vraisemblable en cas de lock-out ou d'interruption des services. Le premier dirigeant du syndicat ayant témoigné avec hésitation et incertitude sur la portée et l'adoption de la proposition d'interruption de services, comment peut-on soutenir avec crédibilité qu'en cas de grève ou de lock-out véritable, il n'existerait aucun danger puisque les décisions sur le niveau de services à assurer seraient prises par les employés des FSS, individuellement et de manière parfois isolée.

[62] Plus particulièrement, il faut comprendre que, puisque les SIV ne contrôlent pas la circulation aérienne dans les endroits qu'ils desservent, que ce soit dans des FSS ou dans des CIV, il n'existe aucun moyen d'empêcher les pilotes de voler en cas d'interruption des services des spécialistes de l'information de vol, que ce soit par suite d'une grève ou d'un lock-out. Il est vrai qu'une grève ou un lock-out pourrait amener l'organisme de réglementation, en l'occurrence Transports Canada, à réglementer davantage les vols ou à les interdire, mais compte tenu de l'ensemble de la preuve, y compris l'étude aéronautique, on ne peut déterminer avec certitude quelles mesures seraient prises, la manière dont elles seraient communiquées, et la mesure dans laquelle elles seraient respectées. De

political factors and pressures that would come to bear upon the regulators because of given the practical and economic importance of flying to Canadians—to assume that a ready and simple regulatory fix could be imposed and maintained.

[63] Given the requirement under CANSCA that essential northern emergency and medical services would have to be maintained, it is apparent that at least a significant proportion of services would have to be continued in any case. Those providing such services would be required to fly. The aeronautical study raises very serious questions about the impact of a withdrawal of services to others who may still legally fly in such a situation, given the need to organize, manage, coordinate and effectively communicate a withdrawal. Lacking a careful plan, forethought and the development of measures to compensate for the lost services, it raises issues about the ability to ensure the safety of the remaining necessary services. In the Board's view, on all the evidence, it is not possible to assume that the regulator would quickly and effectively devise a plan or initiate appropriate action, to restructure and re-regulate the provision of services by the FSS, to ensure that necessary and essential services would be preserved while non-essential flying could be effectively curtailed. It is equally not possible to assume that communication would be effective in reaching and convincing all non-essential flying to cease and that all judgments, particularly pilot judgments respecting safety, would be responsible and appropriate. In fact, the aeronautical study indicates that serious risks would arise.

[64] As well, unfortunately given the impact on the right to strike, the present FSS system does not have, as the air navigation system does have in the case of air traffic controllers, effective, well defined, clearly delineated and controllable procedures for the partial withdrawal of services or for their orderly decrease. In respect of controllers, the Board has recognized that flow control provides a legal and orderly means for services to be withdrawn safely. Pilots, under existing

l'avis du Conseil, étant donné la preuve qu'il a prise en considération sur la complexité du système de navigation aérienne et l'interdépendance de ses diverses composantes, et compte tenu des facteurs et des pressions politiques que subiraient les organismes de réglementation en raison de l'importance pratique et économique que revêt pour les Canadiens la possibilité de voler, on ne peut supposer qu'une solution réglementaire simple et rapide puisse alors être imposée et mise en oeuvre.

[63] Étant donné la condition prévue dans la LCSNAC, selon laquelle les services médicaux et d'urgence dans le Nord doivent être maintenus, il est évident qu'au moins une partie considérable des services devrait être maintenue quoi qu'il en soit. Ceux qui fournissent de tels services seraient tenus de voler. L'étude aéronautique soulève de très sérieuses questions sur les effets qu'une interruption de services aurait sur ceux qui pourraient quand même voler dans une telle situation, étant donné la nécessité d'organiser, de gérer, de coordonner et de communiquer efficacement une interruption de services. En l'absence d'un plan soigné, de la prévision et de l'élaboration de mesures visant à compenser la perte de services, elle soulève des questions sur la capacité d'assurer la sécurité des services nécessaires maintenus. De l'avis du Conseil, compte tenu de la preuve, il est impossible de supposer que l'organisme de réglementation arriverait à concevoir un plan rapidement et efficacement ou à mettre en oeuvre une mesure appropriée en vue de restructurer et de réglementer encore la prestation de services par les SIV pour que les services nécessaires et essentiels soient maintenus tandis que les vols non essentiels pourraient être effectivement interrompus. Il est tout aussi impossible de supposer que la communication permettrait de rejoindre et de convaincre tous ceux qui sont concernés de mettre un frein aux vols non essentiels et que toutes les décisions prises, particulièrement les décisions prises par les pilotes en matière de sécurité, seraient responsables et appropriées. En fait, l'étude aéronautique indique que des risques graves en découleraient.

[64] De même, et malheureusement, étant donné l'impact qui se ferait sentir sur le droit de grève, le système actuel des SIV n'est pas assorti, comme le système de navigation aérienne l'est dans le cas des contrôleurs aériens, de procédures efficaces, bien établies, clairement délimitées et contrôlables aux fins de l'interruption partielle de services ou de leur diminution ordonnée. En ce qui concerne les contrôleurs, le Conseil a reconnu que la régulation du

law and regulations in VFR situations, are left free to make the necessary determinations or whether or not to fly. An assessment and acceptance of personal risk, and the possible corresponding benefit, on the basis of the evidence before the Board will often be a part of such a determination. Where this occurs, lacking FSS services and the scrutiny and attention of FSS, those willing to accept a higher level of risk may be sharing airspace with the general public, those seeking or providing essential medical services, or many others who might not accept an individual pilot's personal, but perfectly legal decision to undertake a flight without the full range of information and support ordinarily provided by FSS. After considering all the evidence, including the risks identified by the aeronautical study, the Board considers that the legally allowable mixed flying situation could pose an immediate and serious risk to the safety of the public.

[65] That is not to suggest that a withdrawal of services to aircraft utilizing flow control could not be contemplated and devised along the ATSAC proposed model or a similar model if aircraft can legally be held on the ground. On the evidence, such aircraft will be inconvenienced, but safe. However, since pilots have a legal right to fly and since FSS services to airborne aircraft, and those that are about to become airborne, being safety services, have clearly been adjudged necessary by the aviation community and the regulatory authorities, and on the evidence are necessary, they must be provided to all flying aircraft and to those committed to fly. Once this is perceived, it is apparent that services must be provided to all, to avoid the risk of conflict and confusion in the system. At base, the services proposed to be withdrawn are safety services. They are adjudged necessary to ensure that flight, with its inherent risk, is acceptably safe. It is not appropriate to withdraw such services, when doing so could create an immediate and serious risk to the safety of those affected by the withdrawal.

débit offre un moyen légal et ordonné d'interrompre les services en toute sécurité. Sous le régime de la loi et des règlements actuels, dans le cas de vols VFR, les pilotes sont libres de prendre les décisions nécessaires ou de décider de voler ou non. Compte tenu de la preuve dont le Conseil a été saisi, l'évaluation et l'acceptation d'un risque personnel – ainsi que de l'avantage qui pourrait en résulter – entreront souvent en ligne de compte dans une telle décision. Dans un tel cas et en l'absence de services de spécialistes d'information de vol, et de l'examen minutieux et de l'attention de ceux-ci, ceux et celles qui sont disposés à accepter un niveau de risque élevé pourraient partager l'espace aérien avec le grand public, avec ceux et celles qui demandent ou fournissent des services médicaux essentiels, ou avec de nombreuses autres personnes qui pourraient ne pas accepter la décision personnelle et individuelle du pilote, parfaitement légale, d'effectuer un vol sans bénéficier de tous les renseignements et de tout l'appui ordinairement fournis par les SIV. Après avoir examiné l'ensemble de la preuve, notamment les risques cernés dans l'étude aéronautique, le Conseil estime que cette situation combinée, autorisée en droit, pourrait poser un risque imminent et grave pour la sécurité du public.

[65] Cela ne veut pas dire que l'interruption des services aux aéronefs qui utilisent les procédures de régulation du débit ne pourrait être envisagée et conçue de manière à correspondre au modèle proposé par l'ASCAC ou à un modèle semblable si les aéronefs peuvent être maintenus au sol légalement. D'après la preuve, ces aéronefs en subiraient des inconvénients, mais ils seraient en sécurité. Toutefois, puisque les pilotes ont le droit légal de voler et puisque les services assurés par les SIV aux aéronefs en vol et à ceux qui sont sur le point de l'être, à savoir les services de sécurité, ont clairement été jugés nécessaires par le secteur aéronautique et les autorités réglementaires et sont nécessaires compte tenu de la preuve, ils doivent être fournis à tous les aéronefs en vol et à ceux qui sont sur le point de voler. Cela étant acquis, il est évident que les services doivent être fournis à tous pour éviter le risque de conflit et de confusion dans le système. À la base, les services dont on propose l'interruption sont des services de sécurité. Ils sont jugés nécessaires pour que les vols, malgré leurs risques inhérents, soient effectués dans des conditions de sécurité acceptables. Il ne convient pas d'interrompre de tels services si une telle interruption aurait pour effet de créer un risque imminent et grave à la sécurité de ceux et celles que l'interruption touche.

[66] The issue of why not, then, a carefully crafted and structured withdrawal along the lines of the proposed ATSAC/CANSCA/ESA model must also be carefully considered. The Board heard repeated suggestions that if there were a withdrawal of service along the model of the Emergency Support Agreement at attachment "A," the regulator, Transport Canada, would ban all VFR flight other than that allowed under the ESA. Were Transport Canada to so act, or could it be assured, the Board agrees that it would not create an immediate and serious risk to the health or safety of the public, if aircraft not to be provided service were effectively grounded or flights restricted to those with support. However, it is the Board's view that it must assess the risk on the basis of the existing state of law and authority and on the basis of the evidence before it. Considering this, there would be an immediate and serious risk to the safety of the public if FSS services to operational flying were to be withdrawn.

[66] On doit alors soigneusement examiner la question voulant qu'on n'accepte pas une interruption sérieusement conçue et structurée correspondant au modèle proposé par l'ASCAC, reposant sur la LCSNAC et l'ASU. Le Conseil s'est fait dire à maintes reprises que, si l'on arrivait à convenir d'une interruption de services correspondant au modèle de l'accord sur les services d'urgence (ASU) formant l'annexe « A », l'organisme de réglementation, Transports Canada, interdirait tous les vols VFR autres que ceux qui sont permis par l'ASU. Si Transports Canada allait dans ce sens ou pouvait obtenir des assurances à cet égard, le Conseil admet qu'il n'en résulterait aucun risque imminent et grave pour la santé et la sécurité du public, si les aéronefs ne bénéficiant pas de ces services étaient effectivement tenus au sol ou si les vols étaient limités à ceux qui bénéficieraient d'un soutien. Toutefois, le Conseil est d'avis qu'il doit évaluer le risque sur le fondement de l'état actuel du droit et de la jurisprudence et en tenant compte de la preuve produite. Il peut donc en conclure que l'interruption des services des SIV aux vols opérationnels entraînerait un risque imminent et grave pour la sécurité du public.

[67] It is useful, in consequence, to consider whether all FSS services should be provided to reduce the risks and dangers, or if a withdrawal of some of the categories of service identified in paragraph 16 might be contemplated. After carefully considering the evidence, the Board is of the view that all FSS services in support of flight operations must be continued. This includes airport advisory services, surface weather observations, all information and briefing services, NOTAM related work, equipment maintenance, the Gander International Flight Information Services and the maintenance of information procedures and manuals. Operational safety investigations should continue, as should all other steps and measures in direct support of operations. While it was suggested that the services of the Gander International Flight Information Services specialists were not necessary to be continued within the provisions of the *Code*, the Board disagrees. Given the evidence of increased risks and dangers due to extended flight over water and the evidence of the frequency of resort to the emergency support services in Canada and now made available on the now customary North Atlantic routes, it is not appropriate, as was previously indicated by the Board, to withdraw services with the result that more aircraft will be directed toward the

[67] Il convient donc de déterminer si tous les services des SIV devraient être fournis pour réduire les risques et les dangers, ou s'il serait possible d'envisager une interruption de certaines des catégories de services désignées au paragraphe 16. Après avoir examiné soigneusement la preuve, le Conseil est d'avis que tous les services que les SIV assurent à l'appui des opérations aériennes doivent être maintenus. Cela inclut les services consultatifs d'aéroport, les observations sur les conditions météorologiques en surface, tous les services de renseignement et d'information, les activités liées aux NOTAM, l'entretien de l'équipement, les services d'information pour les vols internationaux de Gander et le maintien des procédures et manuels d'information. Les enquêtes sur la sécurité opérationnelle devraient se poursuivre, tout comme les autres étapes et mesures appuyant directement les opérations. On a fait valoir que les services des spécialistes de l'information pour les vols internationaux de Gander ne devaient pas nécessairement être maintenus conformément aux dispositions du *Code*, mais le Conseil n'est pas d'accord. Étant donné la preuve de l'aggravation des risques et des dangers attribuables aux vols de longue durée survolant une masse d'eau et la preuve de la

longer, more southerly routes with the reduced availability of emergency support services.

[68] However, on the evidence, a temporary cessation of training will not result in any immediate danger. Hence, within the *Code*, all support to training may be withdrawn, including support to those seeking training to allow them to change functions or locations. Additionally, those whose services may be substituted for by those already trained and available, such as those at the weather desks at the Toronto and Dorval ACCs (category (i)), may withdraw their services or be locked out.

V—Conclusion

[69] In the result, therefore, the Board finds that all operational FSS services are necessary within the provisions of the *Code* to be continued to avoid an immediate and serious danger to the health or safety of the public. That includes categories (a), (b), (c), (d), (e) and (f) in paragraph 16. Categories (g), (h) and (i) may strike or be locked out.

[70] Since this decision, for labour relations purposes only, responds to a situation which has been concluded by the successful negotiation of a collective agreement, the Board does not retain jurisdiction in respect of the situation, facts and issues herein discussed and considered.

fréquence à laquelle on a recours aux services de soutien en cas d'urgence au Canada et qui sont maintenant offerts sur les routes aujourd'hui habituelles de l'Atlantique Nord, il ne convient pas, ainsi que le Conseil l'a déjà indiqué, d'interrompre des services lorsqu'ainsi, un plus grand nombre d'aéronefs seraient dirigés vers les routes plus longues et plus au Sud, là où les services de soutien en cas d'urgence sont réduits.

[68] Toutefois, compte tenu de la preuve, un arrêt temporaire de la formation n'entraînera aucun danger imminent. Donc, au sens du *Code*, tout l'appui à la formation peut être suspendu, y compris le soutien à ceux qui demandent une formation en vue de changer de fonction ou de lieu de travail. En outre, ceux dont les services peuvent être remplacés par des travailleurs déjà formés et disponibles, comme ceux qui travaillent aux bureaux de renseignements météorologiques des CCR de Toronto et de Dorval (à l'alinéa i)), peuvent interrompre leurs services ou être en lock-out.

V – Conclusion

[69] En définitive, donc, le Conseil en arrive à la conclusion que tous les services des spécialistes de l'information de vol opérationnels doivent être maintenus en application du *Code* pour éviter tout danger imminent et grave pour la santé ou la sécurité du public. Cela inclut les catégories énoncées aux alinéas a), b), c), d), e) et f) au paragraphe 16. Les catégories énoncées aux alinéas g), h) et i) peuvent déclencher une grève ou être en lock-out.

[70] Puisque, aux fins des relations du travail seulement, la présente décision répond à une situation qui a été réglée aux termes de négociations qui ont mené à la conclusion d'une convention collective, le Conseil ne se réserve aucune compétence à l'égard de la situation, des faits et des questions qui sont discutés et examinés dans les présents motifs.

Attachment A: Emergency Support Agreement, September 16, 2002
Annexe A : Accord sur les services d'urgence, 16 septembre 2002

EMERGENCY SUPPORT AGREEMENT

BETWEEN:

The Air Traffic Specialist Association of Canada

(the "Association")

AND

NAV CANADA

("NAV CANADA")

WHEREAS Part V of the *Civil Air Navigation Services Commercialization Act*, S.C. *1996, c.20* (hereinafter called the "Act") requires the parties to enter into an Emergency Support Agreement (hereinafter called the "Agreement") to continue to provide civil air navigation services necessary for emergency or humanitarian flights during a work stoppage;

WHEREAS the Collective Agreement between the parties expired on April 30, 2001;

AND WHEREAS the parties agree to continue the supply of civil air navigation services necessary for emergency or humanitarian flights as follows:

1. For the purposes of this Agreement, the following definitions apply:

"Emergency Support Workers" is defined as a Flight Service Specialist providing ATS services in accordance with this Agreement.

"Gander Oceanic Control Area" is defined as the area described in the "Designated Airspace Handbook" published under the authority of the Minister of Transport and is the international airspace over the North Atlantic for which Canada has accepted responsibility from ICAO.

2. The following Schedules form part of this Agreement: [not attached herein]
Appendix "A": Northern and Remote sites
Appendix "B": NOTAM criteria
Appendix "C": Communication phraseology
Appendix "D": Staffing Requirements

In the event of any inconsistency or conflict between the Schedules or any provision in any Schedule and this Agreement (excluding the Schedules), this Agreement prevails to the extent of the inconsistency or conflict.

3. Without restricting the generality of the foregoing, the duties to be performed by bargaining unit employees in the event of a work stoppage will include:

(a) in respect of all flights to or from locations described in Appendix "A", all duties being performed under normal operations, in accordance with FS MANOPS or applicable directives without exception, by members of the bargaining unit;

(b) in respect of all flights classified as humanitarian or emergency flights as defined in section 73 of the *Act* ("emergency humanitarian flights"), all duties being performed under normal operations, in accordance with FS MANOPS or applicable directives without exception, by members of the bargaining unit;

(c) in respect of all flights into, through and departing the Gander Oceanic Control Area, all duties being performed under normal operations, in accordance with FS MANOPS or applicable directives without exception, by members of the bargaining unit; and

(d) in respect of all other flights excluding those flights referred to in sub-section 3 (a), (b) or (c) above, the duties listed below:

(i) airport advisory services/remote airport advisory services

- respond to aircraft calls in order to determine level of service to be provided in accordance with this agreement
- obtain all necessary information in accordance with FS MANOPS Chapter 4 in the event this information is required to provide service to emergency or humanitarian flights
- control communications and provision of airport advisory service and/or remote airport advisory services, as applicable, to all conflicting/affected flights when service is being provided to emergency or humanitarian flights

(ii) vehicle control services/vehicle advisory services

- acknowledge vehicle calls and obtain information in accordance with FS MANOPS Chapter 4 to have this information on hand in the event that you have to provide vehicle control/advisory services for emergency or humanitarian flights
- perform all duties with respect to provision of vehicle control/vehicle advisory services to conflicting/affected vehicles when service is being provided to emergency or humanitarian flights

(iii) Enroute flight information services

- respond to aircraft calls in order to determine level of service to be provided in accordance with this agreement
- obtain all necessary information in accordance with FS MANOPS Chapter 5 in the event this information is required to provide service to emergency or humanitarian flights
- disseminate URGENT PIREPS
- control communications of and providing enroute flight information services to all conflicting/affected flights when service is being provided to emergency or humanitarian flights

(iv) ATC Support

- respond to aircraft calls and or ATC hotlines in order to determine level of service to be provided in accordance with this agreement
- obtain all necessary information in the event this information is required to provide service to emergency or humanitarian flights
- provide ATC support to all conflicting/affected flights when service is being provided to emergency or humanitarian flights

(v) coordinate with FSS/ATC units on limited hours of operations

(vi) aviation weather services

- maintain a continuous weather watch for the briefing area
- maintain weather displays to provide services to emergency or humanitarian flights
- process and disseminate URGENT PIREPS
- accept and maintain on site all other PIREPS in the event this information is required to provide service to emergency or humanitarian flights

(vii) International Air-Ground Communications Services (ICAO) (other than services pursuant to

sub-section 3(c) above)

- maintain listening watch on appropriate published frequencies
- monitor circuits
- respond to aircraft calls in order to determine level of service to be provided in accordance with this agreement
- obtain all necessary information in the event this information is required to provide service to emergency or humanitarian flights
- disseminate URGENT PIREPS
- provide International Air-Ground Communications Services to all conflicting/ affected flights when such service is being provided to an emergency or humanitarian flight

(viii) operating and monitoring of communications equipment and navaids

- maintain a listening watch on all published frequencies on a continuous basis
- determine status of equipment/Navaids/ARCAL
- maintain the serviceability of equipment including changing of tapes except for non-operational equipment
- advise appropriate agencies in the event of equipment failure or malfunction

(ix) additional flight safety services

- broadcast flight safety information of an urgent nature, i.e.: SIGMETS, NOTAMS as per Appendix "B", URGENT PIREPS, RSC/CRFI readings
- obtain information with respect to RSC/CRFI readings
- process flight safety reports with respect to wake turbulence, wind shear, bird strike, forest fire reports
- process operating irregularity reports for any irregularity that involved an Emergency Support Worker
- issue NOTAMS as per Appendix "B"
- process URGENT PIREPS

(x) weather observation services

- monitor local weather conditions
- observe and record weather observations in accordance with AES MANOBS [*sic*]
- in respect to the dissemination of weather observations, all duties being performed under normal operations, in accordance with FS MANOPS Chapter 2 and 3 or other applicable directives, except direct dissemination by phone or fax to pilots of non-emergency or non-humanitarian flights

(xi) supplementary duties

- conduct shift change briefings
- conduct all duties with respect to the coordination of CARS activities dealing with emergency or humanitarian flights
- perform all administrative duties in respect of emergency or humanitarian flights
- report all aviation accidents/incidents in accordance with the Aviation Occurrence Report reporting requirement.

4. For greater clarity, it is understood that any duties required to be performed under this Agreement will be performed in accordance with existing policies and procedures.

5. For greater clarity, the reference to maintenance of necessary information in sub-sections 3(d) (i–xi) requires the gathering and recording of all information relating to aircraft that are not conducting emergency or humanitarian flights such that the Emergency Support Worker has the information readily available to him/her in the event the Emergency Support Worker resumes provision of regular service to all conflicting/affected flights in order to service an emergency or humanitarian flight.

6. On initial contact, with an emergency or humanitarian flight, taxing for take-off or prior to entering the M.F. zone, the Emergency Support Worker must resume full service to all conflicting/affected flights in the mandatory frequency area, including known pertinent traffic outside the M.F. zone, in order to provide service to the emergency or humanitarian flight. When the Emergency Support Worker concludes provision of service to the emergency or humanitarian flight, the Emergency Support Worker shall also conclude provision of regular service.

7. Communication of no service; resumption of full service and return to no service shall be in accordance with Appendix "C".

8. In the event that an Emergency Support Worker is involved in an emergency such that he/she is unable to perform his/her duties or manage emergency or humanitarian flights, the Emergency Support Worker must obtain authorization from the Unit Manager prior to calling in a second Emergency Support Worker.

9. Notwithstanding the terms of this Agreement, the parties jointly confirm their dedication to safety. Accordingly, whenever an Emergency Support Worker who is providing service under this Agreement has knowledge of a situation where the lives of those utilizing air traffic services might be endangered during a work disruption, such Emergency Support Worker shall perform whatever duties (within his/her normal tasks) that might be required to alleviate or attempt to alleviate the danger.

10. The identity of the members of the bargaining unit necessary to provide the services required under this Agreement shall be solely determined by NAV CANADA.

11. For Emergency Support Workers whose position is located in northern or remote locations, as described in Appendix A, and for Emergency Support Workers performing services in support of Gander International Air/Ground Communication, as described in sub-section 3 (c) above, all terms and conditions of employment as at the date the Notice to Bargain was served shall remain in effect.

12. For all other Emergency Support Workers, all terms and conditions of employment as at the date the Notice to Bargain was served shall remain in effect for Emergency Support Workers performing work under this Agreement, except that:

    (a) the leave provisions of the Collective Agreement do not apply except that the emergency flight support worker will continue to accrue benefits, provided the conditions set out for accrual in the Collective Agreement have been met;

    (b) Unless otherwise agreed to by the parties, Minutes of Settlement in respect of grievances relating to the Designated Paid Holiday between CAPRO, ATSAC, Transport Canada and NAV CANADA, dated September 24, 1996, will continue to apply during any work stoppage;

    (c) in the absence of an emergency, the call-in provisions of the Collective Agreement do not apply;

    (d) no overtime beyond 6 minutes required for shift changes is payable unless, with prior approval of the Unit Manager, overtime is authorized in any particular situation; and

    (e) no premiums will be payable for short notices with respect to changes in shift schedules.

13. Any dispute over the application of the terms of this Agreement, or concerning the continuance of the provision of services necessary for emergency or humanitarian flights during a work stoppage under Part V of the Act, may be referred to one of the following arbitrators:

    Richard Brown
    Thomas Joliffe

In the event the first named arbitrator is unavailable to hear the case within one (1) day of referral, the matter shall be remitted to the next arbitrator on the list who is available to hear the matter within one (1) day of

referral. The one day period may be extended by mutual agreement of the parties.

14. Any arbitrator sitting under this agreement shall conduct an expedited hearing to resolve the dispute and, except in disputes involving the interpretation of section 6 of this Agreement, in so doing may require the parties to proceed by way of telephone conference call, without *viva voce* evidence, if in so doing he can adequately decide the issue and afford a fair opportunity to the parties to be heard. In disputes involving section 6 of this Agreement, a formal hearing must be held. In all cases, the arbitrator shall have the powers of an arbitrator, under sections 60 and 61 of the *Canada Labour Code*, and shall render a decision within 24 hours of referral of the dispute, unless both parties agree to extend the time period for so doing. Sections 79 and 81 of the *Act* shall apply to the arbitrator and his decision(s).

Dated this _____ day of _____, 2002 at the City of Ottawa, in the Province of Ontario.

_____ _____

For the Association for NAV CANADA

ACCORD SUR LES SERVICES D'URGENCE

ENTRE :

L'Association des spécialistes de la circulation aérienne du Canada

(« l'Association »)

ET

NAV CANADA

(« NAV CANADA »)

ATTENDU QUE la Partie V de la *Loi sur la commercialisation des services de navigation aérienne civile*, L.C. 1996, ch. 20 (ci-après appelée la « Loi ») oblige les parties à conclure un accord sur les services d'urgence (ci-après appelé l'« Accord ») pour continuer d'assurer les services de navigation aérienne civile nécessaires aux vols d'urgence ou à vocation humanitaire durant un arrêt de travail;

ET ATTENDU QUE la convention collective entre les parties a expiré le 30 avril 2001;

ET ATTENDU QUE les parties conviennent de continuer à assurer les services de navigation aérienne civile nécessaires aux vols d'urgence ou à vocation humanitaire de la façon suivante :

1. Pour les fins de l'Accord, les définitions qui suivent s'appliquent :

« travailleur des services d'urgence » Spécialiste de l'information de vol assurant des services de la circulation aérienne en conformité avec l'Accord;

« zone de contrôle océanique de Gander » Zone décrite dans le « Manuel des espaces aériens désignés » publié sous l'autorité du ministre des Transports, correspondant à l'espace aérien international au-dessus de l'Atlantique Nord dont le Canada a accepté la responsabilité de l'OACI.

2. Les appendices suivants font partie intégrante de l'Accord : [non joints à la présente]
Appendice « A » : Sites dans le Nord et sites éloignés
Appendice « B » : Critères applicables aux NOTAM
Appendice « C » : Formules de communication
Appendice « D » : Besoins en dotation

En cas de divergence ou d'incompatibilité entre les appendices ou entre une disposition quelconque d'un appendice quelconque et l'Accord (à l'exception des appendices), l'Accord prévaut.

3. Sans limiter la généralité de ce qui précède, les tâches que les membres de l'unité de négociation accomplissent en cas d'arrêt de travail comprennent :

a) à l'égard de tous les vols à destination ou à partir des endroits décrits à l'Appendice « A », toutes les tâches accomplies dans le contexte de l'exploitation normale conformément au MANOPS des services en vol ou aux directives applicables, sans exception, par les membres de l'unité de négociation;

b) à l'égard de tous les vols classés comme vols à vocation humanitaire ou d'urgence tels que définis à

l'article 73 de la *Loi* (« vols d'urgence ou à vocation humanitaire »), toutes les tâches accomplies dans le contexte de l'exploitation normale, conformément au MANOPS des services en vol ou aux directives applicables, sans exception, par les membres de l'unité de négociation;

c) à l'égard de tous les vols vers, dans et à partir de la zone de contrôle océanique de Gander, toutes les tâches accomplies dans le contexte de l'exploitation normale, conformément au MANOPS des services en vol ou aux directives applicables, sans exception, par les membres de l'unité de négociation;

d) à l'égard de tous les autres vols, à l'exception des vols mentionnés aux alinéas 3a), 3b) ou 3c) ci-dessus, les tâches suivantes :

(i) services consultatifs d'aéroport/services consultatifs d'aéroport éloigné

- répondre aux appels des aéronefs pour déterminer le niveau de service à assurer en conformité avec l'Accord;
- obtenir tous les renseignements nécessaires, conformément au MANOPS des services en vol, Chapitre 4, dans l'éventualité où ils seraient indispensables pour assurer le service aux vols d'urgence ou à vocation humanitaire;
- contrôler les communications et la prestation des services consultatifs d'aéroport et/ou des services consultatifs d'aéroport éloigné, le cas échéant, à tous les vols incompatibles/touchés quand le service est assuré à des vols d'urgence ou à vocation humanitaire;

(ii) services de contrôle de véhicules/services consultatifs pour véhicules

- accuser réception des appels de véhicules et obtenir les renseignements en conformité avec le MANOPS des services en vol, Chapitre 4, dans l'éventualité où ils seraient indispensables pour assurer des services de contrôle de véhicules/services consultatifs pour véhicules à des vols d'urgence ou à vocation humanitaire;
- accomplir toutes les tâches relatives à la prestation de services de contrôle de véhicules/services consultatifs pour véhicules aux véhicules incompatibles/touchés quand le service est assuré à des vols d'urgence ou à vocation humanitaire;

(iii) services d'information de vol en route

- répondre aux appels des aéronefs pour déterminer le niveau de service à assurer en conformité avec l'Accord;
- obtenir tous les renseignements nécessaires conformément au MANOPS des services en vol, Chapitre 5, dans l'éventualité où ils seraient indispensables pour assurer le service aux vols d'urgence ou à vocation humanitaire;
- diffuser les PIREP URGENTS;
- contrôler les communications de tous les vols incompatibles/touchés et leur fournir des services d'information de vol en route quand le service est assuré aux vols d'urgence ou à vocation humanitaire;

(iv) services de soutien du contrôle de la circulation aérienne

- répondre aux appels des aéronefs et/ou aux lignes d'assistance du contrôle de la circulation aérienne pour déterminer le niveau de service à assurer en conformité avec l'Accord;
- obtenir tous les renseignements nécessaires dans l'éventualité où ils seraient indispensables pour assurer le service aux vols d'urgence ou à vocation humanitaire;
- fournir un soutien du contrôle de la circulation aérienne à tous les vols incompatibles/touchés quand le service est assuré aux vols d'urgence ou à vocation humanitaire;

(v) assurer la coordination avec les unités des SIV et des contrôleurs aériens sur les heures d'exploitation limitées;

(vi) services météorologiques à l'aviation

- assurer une veille météorologique ininterrompue pour la zone d'information;
- maintenir des affichages météo afin de pouvoir assurer le service aux vols d'urgence ou à vocation humanitaire;
- traiter et diffuser les PIREP URGENTS;
- accepter et conserver sur place tous les autres PIREP dans l'éventualité où les renseignements seraient indispensables pour assurer le service aux vols d'urgence ou à vocation humanitaire;

(vii) services internationaux de communications air-sol (OACI) (autres que les services assurés en vertu de l'alinéa 3c) énumérés ci-dessus)

- assurer l'écoute permanente sur les fréquences publiées appropriées;
- surveiller les circuits;
- répondre aux appels des aéronefs pour déterminer le niveau de service à assurer en conformité avec le présent Accord;
- obtenir tous les renseignements nécessaires dans l'éventualité où ils seraient indispensables pour assurer le service aux vols d'urgence ou à vocation humanitaire;
- diffuser les PIREP URGENTS;
- assurer les services internationaux de communications air-sol à tous les vols incompatibles/touchés quand ces services sont fournis à un vol d'urgence ou à vocation humanitaire;

(viii) faire fonctionner et contrôler l'équipement de communications et les aides à la navigation

- maintenir une écoute continuelle sur toutes les fréquences publiées;
- déterminer l'état de l'équipement/des aides à la navigation/des ARCAL;
- maintenir l'équipement en état de fonctionner, notamment en changeant les bandes, sauf pour l'équipement non opérationnel;
- informer les organismes compétents en cas de panne ou de défectuosité de l'équipement;

(ix) autres services de sécurité aérienne

- diffuser l'information urgente sur la sécurité aérienne, c.-à-d. les SIGMET, les NOTAM en vertu de l'Appendice « B », les PIREP URGENTS et les lectures RSC/CRFI;
- obtenir les renseignements sur les lectures RSC/CRFI;
- traiter les rapports sur la sécurité aérienne en ce qui concerne la turbulence de sillage, le cisaillement du vent, les impacts d'oiseau et les rapports sur les incendies de forêt;
- traiter les rapports sur les irrégularités opérationnelles pour toutes les irrégularités mettant en cause un travailleur des services d'urgence;
- diffuser les NOTAM conformément à l'Appendice « B »;
- traiter les PIREP URGENTS;

(x) services d'observation météorologique

- surveiller les conditions météorologiques locales;
- observer et noter les observations météorologiques conformément au MANOPS des SUA;
- pour la diffusion des observations météorologiques, accomplir toutes les tâches prescrites dans des conditions d'exploitation normales conformément au MANOPS des services en vol, chapitres 2 et 3 ou aux autres directives applicables, sauf pour la diffusion directe par téléphone ou par télécopieur aux pilotes des vols autres que d'urgence ou à vocation humanitaire;

(xi) tâches supplémentaires

- donner des séances d'information aux changements de quarts;
- accomplir toutes les tâches relatives à la coordination des activités assujetties au RAC concernant les vols d'urgence ou à vocation humanitaire;
- s'acquitter de toutes les tâches administratives concernant les vols d'urgence ou à vocation humanitaire;
- faire rapport de tous les accidents/incidents d'aviation conformément à l'exigence des Rapports sur les faits aéronautiques.

4. Pour plus de clarté, il est entendu que toutes les tâches qui doivent être accomplies en conformité avec le présent Accord sont aussi exercées en vertu des politiques et procédures en vigueur.

5. Pour plus de clarté, l'obtention et la conservation des renseignements nécessaires prévues au sous-alinéas 3d)(i) à (xi) comprennent la collecte et l'enregistrement de tous les renseignements relatifs aux aéronefs faisant des vols autres que d'urgence ou à vocation humanitaire, de façon que le travailleur des services d'urgence y ait facilement accès dans l'éventualité où il recommencerait à offrir le service normal à tous les vols incompatibles/ touchés, afin d'assurer un tel service aux vols d'urgence ou à vocation humanitaire.

6. Dès que le contact initial est établi avec un vol d'urgence ou à vocation humanitaire soit roulant pour s'envoler, soit en vol avant qu'il n'entre dans la zone MF, le travailleur des services d'urgence doit recommencer à offrir le service complet à tous les vols incompatibles/touchés dans la zone d'utilisation de fréquence obligatoire (MF), y compris la circulation pertinente connue à l'extérieur de la zone MF, afin de pouvoir assurer le service aux vols d'urgence ou à vocation humanitaire. Quand le travailleur des services d'urgence a fini d'offrir le service au vol d'urgence ou à vocation humanitaire, il cesse aussi d'offrir le service normal.

7. Les messages annonçant qu'il n'y a pas de service, que le service complet reprend ou qu'il n'y a plus de service sont communiqués conformément à l'Appendice « C ».

8. Dans l'éventualité où un travailleur des services d'urgence aurait une urgence telle qu'il serait incapable de s'acquitter de ses fonctions ou de gérer les vols d'urgence ou à vocation humanitaire, il doit obtenir l'autorisation du gestionnaire de l'unité avant de faire appel à un deuxième travailleur des services d'urgence.

9. Nonobstant les modalités du présent Accord, les parties confirment conjointement l'importance qu'elles accordent à la sécurité. Par conséquent, chaque fois qu'un travailleur des services d'urgence assurant le service en conformité avec l'Accord a connaissance d'une situation où la vie des personnes qui bénéficient des services de la circulation aérienne pourrait être menacée durant un conflit de travail, il devra accomplir toutes les tâches (correspondant à ses tâches normales) qui pourraient être nécessaires pour mitiger ou tenter de mitiger le danger.

10. L'identité des membres de l'unité de négociation nécessaires pour assurer les services requis en application du présent Accord est déterminée exclusivement par NAV CANADA.

11. Dans le cas des travailleurs des services d'urgence dont les postes sont situés dans le Nord ou dans des endroits isolés, comme ceux qui sont décrits à l'Appendice « A », et des travailleurs assurant des services à l'appui des communications internationales air-sol à Gander, conformément à l'alinéa 3c) ci-dessus, toutes les conditions d'emploi en vigueur à la date où l'avis de négocier a été donné restent en vigueur.

12. Toutes les conditions d'emploi en vigueur à la date où l'avis de négocier a été donné restent en vigueur pour tous les autres travailleurs des services d'urgence qui accomplissent des tâches en application du présent Accord, sauf que :

a) les dispositions sur les congés de la convention collective ne s'appliquent pas, à cela près que le travailleur des services d'urgence assurant le service aux vols d'urgence continue d'accumuler des crédits d'avantages sociaux pourvu que les conditions fixées à cette fin dans la convention collective aient été respectées;

b) à moins que les parties n'en conviennent, les règlements des griefs relatifs aux jours fériés désignés payés conclus entre l'ACPER, l'ASCAC, Transports Canada et NAV CANADA en date du 24 septembre 1996 continuent à s'appliquer durant tout arrêt de travail;

c) s'il n'y a pas d'urgence, les dispositions d'appel au travail de la convention collective ne s'appliquent pas;

d) aucun travail supplémentaire au-delà des six minutes requises pour les changements de quarts n'est payable à moins que des heures supplémentaires ne soient autorisées dans une situation donnée avec l'approbation préalable du gestionnaire de l'unité;

e) aucune prime n'est payable pour les courts préavis de changement des horaires de quarts.

13. Tout différend quant à l'application des modalités du présent Accord ou au maintien de la prestation des services nécessaires aux vols d'urgence ou à vocation humanitaire durant un arrêt de travail en application de la Partie V de la *Loi* peut être renvoyé à l'un des arbitres suivants :

Richard Brown
Thomas Joliffe

Dans l'éventualité où le premier de ces arbitres ne serait pas disponible pour entendre l'affaire dans un délai d'un (1) jour de son renvoi, elle est renvoyée au prochain arbitre de la liste disponible pour l'entendre dans ce délai d'un (1) jour du renvoi. Le délai d'un (1) jour peut être prorogé avec l'accord mutuel des parties.

14. Tout arbitre siégeant en vertu du présent Accord tient une audience accélérée pour régler le différend et, sauf dans le cas des différends portant sur l'interprétation de l'article 6 de l'Accord, il peut ce faisant obliger les parties à communiquer par téléconférence sans témoigner de vive voix, s'il lui est alors possible de trancher convenablement la question et d'offrir aux parties des chances équitables d'être entendues. Par contre, dans le cas des différends portant sur l'article 6 de l'Accord, une audience en règle doit avoir lieu. Dans tous les cas, l'arbitre a les pouvoirs d'un arbitre de différend en vertu des articles 60 et 61 du *Code canadien du travail*; il rend une décision dans les 24 heures du renvoi du différend, à moins que les deux parties ne s'entendent pour proroger ce délai. Les articles 79 et 81 de la *Loi* s'appliquent à l'arbitre et à sa ou ses décisions.

Daté ce _____ jour de _____ 2002 en la ville d'Ottawa, dans la province d'Ontario.

_____ _____

Pour l'Association Pour NAV CANADA

(traduction)

CASES CITED

Nav Canada, [2002] CIRB no. 168

Nav Canada, [2002] CIRB no. 186; and 92 CLRBR (2d) 1

NAV CANADA, [2007] CIRB 375

STATUES CITED

Canada Labour Code, Part I, s. 87.4

Civil Air Navigation Services Commercialization Act, 1996, c. 20

AFFAIRES CITÉES

Nav Canada, [2002] CCRI nº 168

Nav Canada, [2002] CCRI nº 186; et 92 CLRBR (2d) 1

NAV CANADA, [2007] CCRI nº 375

LOIS CITÉES

Code canadien du travail, Partie I, art. 87.4

Loi sur la commercialisation des services de navigation aérienne civile, L.C. 1996, ch. 20

Canada Industrial Relations Board
Conseil canadien des relations industrielles

Vol. 9-07

Reasons for decision

Local Union 1574, International Brotherhood of Electrical Workers,
applicant,
and
NorthwesTel Inc.,
employer.

CITED AS: NorthwesTel Inc.

Board File: 25068-C

Decision no. 377
January 26, 2007

Application filed under sections 16(p)(ii) and 18 of the *Canada Labour Code, Part I.*

Scope of the bargaining unit—Agreement of parties—Definition of employee—What constitute "management functions"—Telecommunications—The union is asking the Board to review certain positions to determine if they are comprised in the union's certification order—The union argues that a reasonable interpretation of section 3 of the *Code* "Definitions" clearly includes all these positions in an "all-employee"' bargaining unit as none of them perform management functions or are employed in a confidential capacity in matters relating to industrial relations—To the extent that the union and the employer are prepared to be agreeable on whether positions are excluded or not from the bargaining unit, they have a certain amount of flexibility in determining the parameters of the bargaining unit after the Board has certified the bargaining agent—However, when the parties disagree and ask that the Board determine whether or not positions are excluded from the bargaining unit, the Board is required to apply the criteria set out in the definition of employee at section 3 of the *Code* in deciding whether or not a person is excluded from the bargaining unit; those criteria being whether a person performs management functions or is employed in a confidential capacity in matters relating to industrial relations—The Board sets out the highlights of the jurisprudence—In the absence of any change in the legislation since the *Code* was amended in 1999, the principles articulated by the jurisprudence as to whether a person performs management functions

Motifs de décision

Section locale 1574, Fraternité internationale des ouvriers en électricité,
requérante,
et
NorthwesTel inc.,
employeur.

CITÉ : NorthwesTel inc.

Dossier du Conseil : 25068-C

Décision n° 377
le 26 janvier 2007

Demande présentée en vertu du sous-alinéa 16p)ii) et de l'article 18 du *Code canadien du travail, Partie I.*

Portée de l'unité de négociation – Entente conclue par les parties – Définition du terme « employé » – Ce qui constitue une « fonction de direction » – Télécommunications – Le syndicat demande au Conseil d'examiner certains postes afin de déterminer s'ils doivent être inclus dans l'ordonnance d'accréditation du syndicat – Le syndicat estime qu'une interprétation raisonnable des définitions qui se trouvent à l'article 3 du *Code* permet clairement d'inclure tous ces postes dans une unité de négociation englobant tous les employés, car aucun de leur titulaire n'occupe un poste de direction ou un poste de confiance comportant l'accès à des renseignements confidentiels en matière de relations du travail – Dans la mesure où le syndicat et l'employeur s'entendent volontiers sur l'exclusion ou l'inclusion de certains postes, on peut dire qu'ils disposent d'une certaine marge de manoeuvre pour déterminer les paramètres de l'unité de négociation après que le Conseil a rendu son ordonnance d'accréditation – Il reste que dans les cas où les parties n'arrivent pas à s'entendre et demandent au Conseil de se prononcer sur l'exclusion ou l'inclusion de certains postes, le Conseil se doit d'appliquer les critères établis dans la définition de ce qu'est un employé à l'article 3 du *Code* pour décider si le titulaire d'un poste est exclu de l'unité; ces critères sont les suivants : la personne occupe-t-elle un poste de direction ou un poste de confiance comportant l'accès à des renseignements confidentiels en matière de relations du travail – Le Conseil fait un survol rapide de la jurisprudence –

or is employed in a confidential capacity in matters relating to industrial relations remain unchanged—It is not the Board's role to engage in an extensive classification exercise; it must rather determine whether the positions submitted for exclusion are indeed "managerial"—As neither the union nor the employer asked the Board to review the scope of the bargaining unit to consider the issue of changes in titles (and content) of more than half the positions excluded from the bargaining unit by agreement, the Board has abstained from doing so—The Board concludes that nine out of the ten positions are included in the bargaining unit—The Board concludes that one of the positions is excluded from the bargaining certificate, since it was similar to another position which was previously excluded.

Aucun changement ayant été apporté au texte législatif depuis que le *Code* a été remanié en 1999, les principes énoncés dans la jurisprudence pour déterminer si une personne occupe un poste de direction ou un poste de confiance comportant l'accès à des renseignements confidentiels en matière de relations du travail restent inchangés – Ce n'est pas le rôle du Conseil de se livrer à un processus exhaustif de classification; il doit plutôt déterminer si les postes dont l'exclusion est demandée constituent bel et bien des « postes de direction » – Étant donné qu'aucune des parties n'a présenté de demande en vue de faire réviser la portée de l'unité de négociation pour tenir compte du changement de titre (et de contenu) de plus de la moitié des postes qui ont été exclus de l'unité de négociation par l'entente conclue, le Conseil s'est abstenu de le faire – Le Conseil conclut que neuf des dix postes sont inclus dans l'unité de négociation – Le Conseil conclut en outre qu'un des postes est exclu de l'unité de négociation, parce que ses fonctions sont similaires à celles d'un autre poste qui était jadis exclu.

This matter was heard by a panel of the Board composed of Ms. Michele A. Pineau, Vice-Chairperson, sitting alone pursuant to section 14(3)(f) of the *Canada Labour Code (Part I–Industrial Relations)* (the *Code*). A hearing was held in Whitehorse, Yukon, on April 25 and 26, 2006.

Appearances

Mr. W. Cary Gryba, for Local Union 1574, International Brotherhood of Electrical Workers;
Mr. Timothy S. Preston, Q.C., for NorthwesTel Inc.

I–Nature of the Application

[1] This is an application filed under sections 16(p)(ii) and 18 of the *Code* by Local Union 1574, International Brotherhood of Electrical Workers (IBEW Local 1574 or the union), asking the Board to review 17 positions created between November 17, 2004, and April 29, 2005, in order to determine if they are comprised in the union's certification order.

[2] At the beginning of the hearing, the union conceded that seven of those positions were not covered by its certificate and withdrew its application therein.

L'affaire a été entendue par un banc du Conseil composé de M[e] Michele A. Pineau, Vice-présidente, siégeant seule en vertu de l'alinéa 14(3)f) du *Code canadien du travail (Partie I – Relations du travail)* (le *Code*). Une audience a été tenue à Whitehorse (Yukon), les 25 et 26 avril 2006.

Ont comparu

M. W. Cary Gryba, pour la section locale 1574, Fraternité internationale des ouvriers en électricité;
M[e] Timothy S. Preston, c.r., pour NorthwesTel Inc.

I – Nature de la demande

[1] Il s'agit d'une demande présentée en vertu du sous-alinéa 16p)(ii) et de l'article 18 du *Code* par la section locale 1574 de la Fraternité internationale des ouvriers en électricité (la section locale 1574 de la FIOE ou le syndicat) afin que le Conseil examine 17 postes qui ont été créés entre le 17 novembre 2004 et le 29 avril 2005 et détermine s'ils doivent être inclus dans l'ordonnance d'accréditation du syndicat.

[2] D'entrée de jeu à l'audience, le syndicat a admis que sept des postes en litige n'étaient pas compris dans la portée de l'unité de négociation, à la suite de quoi il a retiré la demande les concernant.

[3] The positions that remain in dispute, as per the union's application dated May 6, 2005, are the following:

1. Manager Business Development, Wireless–Job #40-2070–November 17, 2004

...

4. Manager Business Development, Enterprise–Job #40-2073–November 19, 2004

5. Market Development Manager, SMG–Job #40-2074–November 19, 2004

6. Project Manager, Marketing–Job #40-2075–November 23, 2004

...

8. Manager Special Projects–Job #2029–December 14, 2004

9. Engagement Leader–Job #20-2030–December 14, 2004

...

11. Reporting Analysis–Job #30-2055–January 13, 2005

12. Manager, New Markets Development–Job #40-2077–January 26, 2005

...

14. Campaign Manager–Job #40-2060B–January 27, 2005

15. Security Architect–Job #30-2057–April 4, 2005...

[3] Les postes qui demeurent en litige, selon la demande du syndicat du 6 mai 2005, sont les suivants :

1. Directeur – prospection de la clientèle, sans fil – poste nº 40-2070 – 17 novembre 2004

...

4. Directeur – prospection de la clientèle, entreprise – poste nº 40-2073 – 19 novembre 2004

5. Directeur – développement du marché – PME – poste nº 40-2074 – 19 novembre 2004

6. Directeur de projets – marketing – poste nº 40-2075 – 23 novembre 2004

...

8. Directeur des projets spéciaux – poste nº 20-2029 – 14 décembre 2004

9. Responsable de mission – poste nº 20-2030 – 14 décembre 2004

...

11. Analyste de rapports – poste nº 30-2055 – 13 janvier 2005

12. Directeur – développement de nouveaux marchés – poste nº 40-2077 – 26 janvier 2005

...

14. Directeur de campagne – poste nº 40-2060B – 27 janvier 2005

15. Architecte – sécurité – poste nº 30-2057 – 4 avril 2005...

(traduction)

[4] The union argues that a reasonable interpretation of section 3 of the *Code* "Definitions" clearly includes all these positions in an "all-employee" bargaining unit as none of them perform management functions or are employed in a confidential capacity in matters relating to industrial relations.

[4] Le syndicat estime qu'une interprétation raisonnable des définitions qui se trouvent à l'article 3 du *Code* permet clairement d'inclure tous ces postes dans une unité de négociation englobant tous les employés, car aucun de leur titulaire n'occupe un poste de direction ou un poste de confiance comportant l'accès à des renseignements confidentiels en matière de relations du travail.

[5] NorthwesTel Inc. (NorthwesTel or the employer) asks that the positions be excluded because they compare with existing classifications that the employer contends are already excluded from the bargaining unit. The employer argues that if the "core duties" of the newly created positions are derived from or are extensions of existing excluded positions or are similar to excluded positions, then such newly created positions should fall within the same exclusion category. The

[5] NorthwesTel Inc. (NorthwesTel ou l'employeur) plaide en faveur de l'exclusion des postes parce qu'ils se comparent à ceux qui sont déjà exclus de l'unité de négociation. Si les fonctions principales des nouveaux postes tirent leur origine ou sont le prolongement de postes actuellement exclus ou sont similaires à celles de postes exclus, il s'ensuit que ces nouveaux postes devraient eux aussi être exclus. L'employeur avance qu'il s'agit de comparer les fonctions principales des

employer submits that the appropriate test consists of comparing the "core duties" of the relevant positions to existing excluded and included positions to determine if the positions the employer seeks to exclude fall within the intended scope of the bargaining unit. The employer submits that this analysis is required so that the structure of the bargaining unit is maintained.

II–The Bargaining Unit

[6] The union is the certified bargaining agent for a bargaining unit described in Board order no. 7729-U, dated February 3, 2000, as follows:

> all employees of NorthwesTel Inc., **excluding** president; vice-president–corporate; vice-president–customer service; vice-president–network; assistant vice-president–BC; assistant vice-president–Nunavut; assistant vice-president–NWT; assistant vice-president–Yukon; assistant vice-president–carrier services; chief financial officer; executive secretaries–Yukon; executive secretary–NWT; director–public affairs; public affairs assistant; associate director–safety, environment, security & EOP; community technician manager; director–central support; director–implementation; directors–operations; implementation managers; maintenance engineer; manager–analysis & solutions; manager–assignment & facilities; manager–contract engineering; manager–control centre; manager–data & business services; managers–network planning; managers–network services; manager–network traffic; manager–PSTN; network facilities managers; real estate manager; safety & security assistant; service manager–Ft. Nelson; service manager–Hay River/Southern Mackenzie; service manager–Nunavut; service manager–NWT North; service manager–NWT South; service manager–Yukon North; service manager–Yukon South/Northern BC; special assignment sierra project; assistant treasurer–finance; assistant comptroller–corporate performance; assistant comptroller–distribution & fixed assets; assistant comptroller–financial accounting; assistant comptroller–regulatory accounting; assistant comptroller–revenue accounting; capital planner; director–logistics and disbursements; managers–purchasing & material; operations support clerk; property manager; account managers; account manager (sales analyst); administrative SVCS support–Iqualuit; assistant managers operators SVCS; business customer service representatives–NWT; business customer service representative–Yukon; business training specialist; customer service centre manager; customer solutions experts; director–customer service; general manager–ardicom; general manager–advancedcom; general manager sales–carrier services; manager–accounts receivable; manager–business support centre; manager–customer service centre–Nunavut; manager–operator services; sales assistants–Yukon; sales assistants–NWT; sales assistant–Nunavut; associate director–regulatory; business analyst–carrier services; communications clerk; director–information systems; director–marketing; director–organizational development; director–year 2000 implementation; general counsel; human resources officer; human resources assistant; internal auditor; legal assistant; manager business development–advancedcom; manager–customer communications; manager–database administration; manager–EMP & quality development;

postes en cause avec celles des postes exclus et inclus pour déterminer si les postes dont l'employeur sollicite l'exclusion sont compris dans la portée intentionnelle de l'unité de négociation. Une telle analyse est nécessaire, dit l'employeur, afin de préserver la structure de l'unité de négociation.

II – L'unité de négociation

[6] Le syndicat est l'agent négociateur accrédité d'une unité de négociation décrite comme suit dans l'ordonnance du Conseil n° 7729-U du 3 février 2000 :

> Tous les employés de Northwestel Inc., **à l'exclusion des** : président; vice-président – général; vice-président – service à la clientèle; vice-président – réseau; vice-président adjoint – C.-B.; vice-président adjoint – Nunavut; vice-président adjoint – T.N.-O.; vice-président adjoint – Yukon; vice-président adjoint – services des télécommunications; chef de service des finances; secrétaire général – Yukon; sécrétaire général – T.N.O.-; directeur des relations publiques; adjoint des relations publiques; codirecteur – sécurité, environnement et EOP; directeur technicien communautaire; directeur soutien central; directeur de la mise en oeuvre; directeurs – exploitation; gestionnaires de la mise en oeuvre; ingénieur d'entretien; gestionnaire, analyse et solutions; gestionnaire, assignation et installations; gestionnaire en ingénierie contractuelle; gestionnaire, centre de contrôle; gestionnaire, services commerciaux et de données; gestionnaires de la planification des réseaux; gestionnaire des services de réseau; gestionnaire de l'utilisation des réseaux; gestionnaire du réseau téléphonique public commuté (RTPC); gestionnaire du réseau d'installations; gestionnaire des biens immobiliers; adjoint à la sécurité; directeur des services – Ft. Nelson; directeur des services – Hay River/Southern Mackenzie; directeur des services – Nunavut; directeur des services – T.N.-O. nord; directeur des services – T.N.-O. sud; directeur des services – Yukon nord; directeur des services – Yukon sud/C.-B. nord; affectation spéciale, projet Sierra; trésorier adjoint – services financiers; contrôleur adjoint – performance d'entreprise; contrôleur adjoint – distribution et immobilisations; contrôleur adjoint – comptabilité générale; contrôleur adjoint – comptabilité de réglementation; contrôleur adjoint – comptabilité de revenus; planificateur des immobilisations; directeur, logistique et débours; directeurs des services d'approvisionnement; commis au soutien administratif; gestionnaire immobilier; directeurs des comptes; directeur des comptes (analyste des ventes); soutien administratif SVCS – Iqaluit; directeurs adjoints – opérateurs SVCS; représentants d'affaire de services à la clientèle – T.N.-O.; représentant d'affaire de services à la clientèle – Yukon; spécialiste de la formation en affaires; directeur du centre de service à la clientèle; spécialistes en résolutions de problèmes – clientèle; directeur du service à la clientèle; directeur général – ardicom; directeur général – advancedcom; directeur général des ventes – services de télécommunications; gestionnaire, comptes clients; directeur, centre de soutien aux entreprises; directeur, centre de service à la clientèle – Nunavut; directeur, service des téléphonistes; représentants adjoints des ventes – Yukon; représentants adjoints des ventes – T.N.-O.; représentant adjoint des ventes – Nunavut; directeur associé de

manager–employee communications; manager financial systems (systems analyst T.L.); manager–help desk; manager implementation/radio–advancedcom; manager–operations; manager–labour relations; manager–market analysis; manager network planning–advancedcom; manager product design–advancedcom; manager–regulatory affairs; manager–strategic alliances; market analyst assistant; marketing business analyst; manager data network development–advancedcom; personnel SVCS clerk–staffing; product managers; product managers (marketing team leader); product manager–advancedcom; program manager–competitive implementation; program manager–SMS; project manager information systems–year 2000; records assistant/employee development support; regulatory affairs assistant; report analyst; systems analysts; systems analyst–part time; systems analysts–team leader; and systems managers.

réglementation; analyste commercial – services de télécommunications; commis aux communications; directeur, systèmes d'information; directeur de la commercialisation; directeur, développement organisationnel; directeur, projet mise en oeuvre – an 2000; chef du contentieux; agent des ressources humaines; adjoint aux ressources humaines; vérificateur interne; adjoint juridique; chef du service de prospection de la clientèle – advancedcom; directeur, communications à la clientèle; directeur, administration de base de données; directeur, EMP et développement du contrôle de la qualité; directeur, communications avec les employés; directeur, systèmes financiers (analyste de systèmes LC); directeur, service d'assistance; directeur de la mise en oeuvre/radio – advancedcom; directeur de l'exploitation; directeur des relations de travail; directeur, analyse de marché; directeur, planification des réseaux – advancedcom; directeur, conception du produit – advancedcom; directeur, affaires réglementaires; directeur associations stratégiques; analyste adjoint de marché; analyste d'entreprise de marketing; directeur, développement du réseau de données – advancedcom; commis au service du personnel SVCS – dotation; chef de produit; chef de produit (chef d'équipe de commercialisation); chefs de produit – advancedcom; directeur de programme – mise en oeuvre concurrentielle; directeur de programme – SMS; directeur de projets, systèmes d'information – an 2000; préposé aux dossiers/aide de perfectionnement du personnel; préposé adjoint aux affaires réglementaires; analyste de rapports; analystes de systèmes; analyste de systèmes à temps partiel; analystes de systèmes – chef d'équipe; et directeurs des systèmes.

III–Background

[7] Two IBEW locals were first certified in 1981, one for "inside" workers and another for "outside" workers. In 1990, the two units were consolidated into an all-employee bargaining unit that continued to exclude positions that had not been included in either of the pre-existing bargaining units. IBEW Local 1574 became the bargaining agent. The bargaining unit was amended in 1991 to include certain previously excluded clerical employees. In 1999, the union and the employer jointly applied to the Board to vary the existing bargaining certificate by adding various positions, created after the bargaining unit was amended in 1991, that they agreed should be included in the bargaining unit. Two employees whose positions were being proposed for collective bargaining intervened in order to have their positions excluded. Upon review of the submissions concerning the proposed inclusions and the Letter of Agreement signed by the parties to this effect, the Board agreed that all the positions should be included in the bargaining unit description, including the positions of the intervenors. To reduce the potential for disputes or misunderstandings in the future about inclusions and exclusions in respect of the bargaining unit, the Board requested, and was provided with, a list

III – Contexte

[7] Tout a commencé avec l'accréditation de deux sections locales de la FIOE en 1981, l'une englobant les travailleurs « internes » et l'autre les travailleurs « externes ». Les deux unités ont été fusionnées en 1990 pour former une unité unique englobant tous les employés, mais les postes qui n'avaient pas été inclus en 1981 demeurèrent exclus et la section locale 1574 de la FIOE fut accréditée à titre d'agent négociateur. L'unité de négociation fut modifiée en 1991 pour y inclure du personnel de soutien qui était jadis exclu. En 1999, le syndicat et l'employeur présentèrent une demande conjointe au Conseil afin de faire inclure divers postes qui avaient été créés après la modification de l'unité en 1991. Deux employés visés par cette demande sont alors intervenus afin de faire exclure leur poste. Après examen des observations reçues au sujet des postes en cause et de la lettre d'entente signée par les parties, le Conseil accepta d'inclure tous les postes dans l'unité de négociation, y compris ceux des intervenants. Afin de limiter les risques de conflit ou de malentendu à l'avenir relativement aux postes inclus ou non dans l'unité de négociation, le Conseil a demandé et obtenu la liste des postes exclus qu'il a reproduite dans le certificat d'accréditation modifié (voir

of the excluded positions that it enumerated in the amended bargaining certificate (see *NorthwesTel Inc.*, December 13, 1999 (CIRB LD 158) and certification order no. 7729-U).

[8] In 2002, IBEW Local 1574 filed an application with the Board, asking that it review four job descriptions pursuant to sections 16(p)(ii) and 18 of the *Code*, to determine if they fell under certification order no. 7729-U issued by the Board in 2000: technical architect, systems architect, integration coordinator and revenue assurance analyst. Upon reviewing the positions, a different panel of the Board concluded that the employer had shown that the positions were similar or related to previously excluded positions that the parties had agreed to exclude in 1998, so that they did not fall within the intended scope of the bargaining certificate. In obiter, the Board remarked that given the union's allegations of repeated violations by the employer with respect to the 1998 agreement, it might well be that the agreement could be taken by the union as revoked and of no effect, even without a formal withdrawal by the bargaining agent (see *NorthwesTel Inc.*, [2003] CIRB no. 226).

[9] In 2004, IBEW Local 1574 filed an application under section 18 of the *Code*, seeking a determination by the Board that six newly created positions were included in the bargaining unit comprised in certification order no. 7729-U. On June 17, 2004, the union withdrew its application with respect to four of the six positions. Upon the employer providing further information about the two remaining positions, the union withdrew its application concerning these two positions as well.

[10] Therefore, the issue is whether new positions created since the Board's most recent decision in 2003 (*NorthwesTel Inc. (226)*, *supra*) are included in the bargaining unit.

IV–Principles

[11] Before dealing with the merits of whether or not the employees the union seeks to include in the bargaining unit perform management functions, a recapitulation of the provisions of the *Code* and the highlights of the jurisprudence are in order.

[12] The union's application has been filed under sections 16(p)(ii) and 18 of the *Code*, which read as follows:

NorthwesTel Inc., 13 décembre 1999 (CCRI LD 158) et l'ordonnance d'accréditation n° 7729-U).

[8] En 2002, la section locale 1574 de la FIOE a présenté une demande en vertu du sous-alinéa 16p)(ii) et de l'article 18 du *Code* afin que le Conseil examine quatre postes et détermine s'ils étaient inclus dans l'ordonnance d'accréditation n° 7729-U de 2000 : il s'agissait des postes d'architecte technique, d'architecte des systèmes, de coordonnateur de l'intégration et d'analyste de l'assurance des recettes. Après examen des postes, un banc différent du Conseil a conclu que l'employeur avait démontré que les postes étaient similaires ou reliés à des postes exclus que les parties avaient convenu d'exclure en 1998 et, partant, qu'ils n'étaient pas compris dans la portée intentionnelle du certificat d'accréditation. Le Conseil a fait observer en passant que, compte tenu des allégations du syndicat selon lesquelles l'employeur aurait violé à répétition l'entente de 1998, il était fort possible que le syndicat eut considéré que cette entente était révoquée et sans effet même s'il ne s'en était pas retiré officiellement (voir *NorthwesTel Inc.*, [2003] CCRI n° 226).

[9] En 2004, la section locale 1574 de la FIOE a présenté une demande de révision en vertu de l'article 18 du *Code* afin de faire inclure six nouveaux postes dans l'unité de négociation décrite dans l'ordonnance d'accréditation n° 7729-U. Le 17 juin 2004, le syndicat a retiré sa demande concernant quatre des six postes. Après que l'employeur eut fourni des renseignements complémentaires au sujet des deux autres postes, le syndicat retira aussi sa demande concernant ces postes.

[10] Ainsi donc, il s'agit de déterminer si les nouveaux postes qui ont été créés depuis la plus récente décision du Conseil en 2003 (*NorthwesTel Inc. (226)*, précitée) sont inclus dans l'unité de négociation.

IV – Les principes applicables

[11] Avant de se demander si les employés dont le syndicat sollicite l'inclusion exercent des fonctions de direction, un survol rapide des dispositions du *Code* et de la jurisprudence pertinentes s'impose.

[12] La demande du syndicat est fondée sur le sous-alinéa 16p)(ii) et l'article 18 du *Code*, qui sont libellés comme suit :

16. The Board has, in relation to any proceeding before it, power

...

(p) to decide for all purposes of this Part any question that may arise in the proceeding, including, without restricting the generality of the foregoing, any question as to whether

...

(ii) a person performs management functions or is employed in a confidential capacity in matters relating to industrial relations, ...

...

18. The Board may review, rescind, amend, alter or vary any order or decision made by it, and may rehear any application before making an order in respect of the application.

[13] Section 16(p)(ii) is derived from the following section 3 definition:

3.(1) ... "employee" means any person employed by an employer and includes a dependent contractor and a private constable, but does not include a person who performs management functions or is employed in a confidential capacity in matters relating to industrial relations.

[14] The assessment of what constitutes management functions depends on the circumstances of each case and is left to the Board's appreciation:

... As I read Part V [now Part I], the concept of "management functions" must be interpreted and applied according to the circumstances of each case and, except in very extreme cases, I am inclined to the view that its precise ambit is a question of fact or opinion for the Board rather than a question of law that falls within section 28. ...

(*Bank of Nova Scotia* v. *Canada Labour Relations Board*, [1978] 2 F.C. 807, page 813)

[15] Real managerial authority must be part of the core functions of a so-called management position:

In short, it is the Board's view that if employers are to create positions and insist they have managerial functions to the degree that would exclude them from the *Code*, they must do more than give lip service. Real managerial authority must be attached. If persons are to be deprived of their rights under the *Code*, **the managerial functions upon which their exclusion will be based must be of a significant degree of importance and must be exercised with the frequency and intensity**

16. Le Conseil peut, dans le cadre de toute affaire dont il connaît :

...

p) trancher, dans le cadre de la présente partie, toute question qui peut se poser à l'occasion de la procédure, et notamment déterminer :

...

(ii) si une personne occupe un poste de direction ou un poste de confiance comportant l'accès à des renseignements confidentiels en matière de relations de travail, ...

...

18. Le Conseil peut réexaminer, annuler ou modifier ses décisions ou ordonnances et réinstruire une demande avant de rendre une ordonnance à son sujet.

[13] Le sous-alinéa 16p)(ii) tire son origine de la définition suivante, qui se trouve à l'article 3 :

3.(1) ... « employé » Personne travaillant pour un employeur; y sont assimilés les entrepreneurs dépendants et les agents de police privés. Sont exclus du champ d'application de la présente définition les personnes occupant un poste de direction ou un poste de confiance comportant l'accès à des renseignements confidentiels en matière de relations du travail.

[14] L'interprétation de ce qui constitue des fonctions de direction dépend des circonstances de chaque affaire et est laissée à l'appréciation du Conseil :

... Si je lis la partie V [maintenant la partie I], je vois que le concept de « fonctions de direction » doit s'interpréter et s'appliquer selon chaque cas d'espèce et, sauf des cas vraiment extrêmes, je suis porté à croire que sa portée exacte est une question de fait ou d'opinion du Conseil plutôt qu'une question de droit régie par l'article 28. ...

(*Banque de Nouvelle-Écosse* c. *Conseil canadien des relations du travail*, [1978] 2 C.F. 807, page 813)

[15] Les fonctions essentielles des postes dits de direction doivent comporter de véritables pouvoirs de direction :

En résumé, le Conseil estime que si un employeur crée des postes en affirmant avec insistance qu'ils comportent des fonctions de direction à un degré suffisamment important pour les soustraire à l'application du *Code*, il ne doit pas se contenter de le dire pour la forme. Ces postes doivent comporter de véritables pouvoirs de direction. Pour nier à des personnes les droits que leur confère le *Code*, **les fonctions de direction sur lesquelles leur exclusion est fondée doivent**

whereby they are the true core of the persons' employment functions. ...

(*Cape Breton Development Corporation* (1986), 67 di 203 (CLRB no. 595), page 211; emphasis added)

[16] The exclusion of certain persons from rights under Part I of the *Code* has also been founded on whether their inclusion in the bargaining unit would create a conflict of interest with their employer and their union:

> The basis of the exclusion of certain "management" persons from the coverage of collective bargaining is the avoidance of conflicts of interest for those persons between loyalties with the employer and the union. This avoidance of conflicts protects both the interests of the employer and the union. The conflict is pronounced when one person has authority over the employment conditions of fellow employees. It is most pronounced when the authority extends to the continuance of the employment relationship and related matters (e.g. the authority to dismiss or discipline fellow employees). It is for this reason that certain persons are denied collective bargaining rights granted to other employees. The *Code* is clear that the mere supervision of fellow employees does not satisfy the rationale for exclusion from employee status under Part V...
>
> (*Bank of Nova Scotia (Port Dover Branch)* (1977), 21 di 439; [1977] 2 Can LRBR 126; and 77 CLLC 16,090 (CLRB no. 91), pages 457–458; 134; and 536)

[17] The test of what constitutes conflicting interests goes beyond the perception of the 1960s and 1970s and must take into account modern and experimental management styles:

> As we said our test is one of conflicting interests, but it is no longer as it was perceived in the 60s or even early 70s. Views about the compatibility of collective bargaining and job responsibilities have changed. Collective bargaining and trade union membership are no longer viewed as incompatible with the performance of responsibilities as teacher, police officer, firefighter, professional or public servant. Society accepts that citizens may exercise duties of social trust and find no conflict with their exercise and membership in trade unions or participation in collective bargaining. In an earlier decision we described this social evolution as follows:
>
> "Trade union membership or representation does not make an employee an untrustworthy employee. In fact, employees who have enough interest in their employment that they wish to gain job security or a say in their terms of employment show their continued interest in their employment when they seek union representation. They merely wish to contribute to the betterment of their situation and ultimately their employer by

être suffisamment importantes et être exercées avec une fréquence et une intensité qui démontrent qu'elles constituent la véritable nature des attributions du poste qu'occupent ces personnes ...

(*Société de développement du Cap-Breton* (1986), 67 di 203 (CCRT n° 595), page 211; c'est nous qui soulignons)

[16] L'exclusion de certaines personnes de l'application de la partie I du *Code* est également fondée sur la question de savoir si leur inclusion dans l'unité de négociation créerait un conflit de loyauté entre l'employeur et le syndicat :

> L'exclusion de certains « gestionnaires » de l'unité de négociation a pour objet d'éviter des conflits d'intérêts entre leur loyauté envers l'employeur et le syndicat. Cette mesure protège autant les intérêts du premier que du second. Le conflit s'accroît quand une personne exerce une autorité sur les conditions de travail de ses compagnons. Il est aigu lorsque l'autorité s'étend à la continuité d'emploi et à des questions connexes (par exemple : le pouvoir de congédier un employé ou de lui imposer une sanction disciplinaire). Voilà pourquoi certaines personnes se voient refuser le droit de négociation collective accordé à d'autres. Le *Code* indique clairement que la simple supervision d'autres compagnons de travail ne suffit pas à prononcer l'exclusion aux termes de la partie V...
>
> (*Banque de Nouvelle-Écosse (succursale de Port Dover)* (1977), 21 di 439; [1977] 2 Can LRBR 126; et 77 CLLC 16,090 (CCRT n° 91), pages 457-458; 134; et 536)

[17] Le critère à appliquer pour déterminer ce qui constitue un conflit d'intérêts va au-delà de la perception qui existait dans les années 1960 et 1970 et doit tenir compte des styles de gestion modernes et expérimentaux :

> Comme nous l'avons mentionné, ce sont les intérêts conflictuels qui nous servent de critère, mais ceux-ci ne sont plus perçus de la même façon que dans les années 60 ni même qu'au début des années 70. Les opinions concernant la compatibilité de la négociation collective et des responsabilités professionnelles ont changé. Ainsi, la négociation collective et l'adhésion à un syndicat ne sont plus considérées comme incompatibles avec les responsabilités d'un enseignant, d'un agent de police, d'un pompier, d'un professionnel ou d'un fonctionnaire. La société admet que des citoyens puissent exercer des fonctions comportant une responsabilité sociale sans que cela n'entre en conflit avec leur adhésion à un syndicat ou avec leur participation à la négociation collective. Dans une décision antérieure, nous avons décrit cette évolution sociale de la façon suivante :
>
> « On ne peut douter de l'intégrité d'un employé parce qu'il adhère à un syndicat ou qu'il est représenté par celui-ci. En fait, les employés qui s'intéressent assez à leur emploi pour vouloir obtenir une sécurité d'emploi ou pouvoir se prononcer sur leurs conditions de travail démontrent un intérêt soutenu à l'égard de leur emploi quand ils choisissent d'être représentés par un syndicat. Ils veulent simplement améliorer leur sort et

participating more fully in their employment relationship. In many industries senior management has benefited greatly from past bargaining unit and trade union experience its members have had. An appreciation of the situation and concerns of both is conducive to the development of harmonious labour relations. Past union experience has not and should not deter recruitment of union members or bargaining unit personnel for more senior positions in an organization. Some of society's responsible citizens, such as interns, pilots, policemen, firemen, university professors, scientists, ships' captains, social workers, nurses, senior government executives and journalists are represented by unions. They and society are better for their willingness to participate in the problems of their working life and their employer's business concerns. (*Bank of Montreal, Cloverdale Branch*, 23 di 92 at p. 99; [1978] 1 Can LRBR 148 at p. 153)"

(*Cominco Ltd.* (1980), 40 di 75; [1980] 3 Can LRBR 105; and 80 CLLC 16,045 (CLRB no. 240), pages 88; 116–117; and 724–725, also cited in *Canada Post Corporation* (1989), 79 di 35; and 90 CLLC 16,007 (CLRB no. 767))

[18] The fact that employees may have some say over corporate policy or expenditures has been found not to be grounds for finding a conflict:

The fact that employees influence corporate policy or commit an enterprise to expenditures is equally not grounds for finding a conflict. These are common characteristics of the functions of professionals. They have been given collective bargaining rights. They are also common characteristics of the functions of specialists generally, whether tradesmen, technicians or other groups of employees.

(*Cominco Ltd.*, *supra*, pages 90; 118; and 725)

[19] In a case involving the British Columbia Telephone Company, the Board declined to exclude a group of persons employed as managers in the Marketing Department because their expertise was found not to be the exercise of management functions:

Obviously, under the *Canada Labour Code* as it now stands, the performance of functions of a highly technical or of a professional nature is not a bar to the inclusion in a bargaining unit. The *Code* now recognizes that professional employees may bargain collectively. Typically, a salaried professional employee will normally enjoy a substantial amount of discretion in the exercise of his function, may be called upon to make decisions within his area of expertise and may, because of that expertise significantly influence corporate decisions of great importance. One need only think of the engineer who determines the essential technical specifications of a product or item which must be bought or sold, or of the

finalement celui de leur employeur en contribuant encore plus à leurs relations de travail. Dans bon nombre d'entreprises, les cadres supérieurs ont grandement bénéficié de l'expérience qu'ils ont acquise à titre de membres d'unités de négociation et de syndiqués. Une évaluation de la situation et l'intérêt des deux parties favorisent l'élaboration de relations du travail harmonieuses. L'expérience acquise au sein d'un syndicat n'a pas empêché, et ne devrait pas entraver le recrutement de syndiqués ou de membres d'unités de négociation pour occuper des postes de cadres au sein d'un organisme. Certains des citoyens essentiels à la société, par exemple les internes, les pilotes, les policiers, les pompiers, les professeurs d'université, les scientifiques, les capitaines de navires, les travailleurs sociaux, les infirmières, les principaux cadres du gouvernement et les journalistes sont syndiqués. Eux, de même que la société en général, s'en portent mieux du fait qu'ils sont disposés à partager les difficultés de leur vie au travail et les préoccupations professionnelles de leur employeur. *(La Banque de Montréal, succursale Cloverdale*, 23 di 92 à la p. 99; [1978] 1 Can LRBR 148 à la p. 153) »

(*Cominco Ltd.* (1980), 40 di 75; [1980] 3 Can LRBR 105; et 80 CLLC 16,045 (CCRT n° 240), pages 88; 116-117; et 724-725, également citée dans *Société canadienne des postes* (1989), 79 di 35; et 90 CLLC 16,007 (CCRT n° 767))

[18] Le fait que des employés aient leur mot à dire au sujet des politiques ou des dépenses de l'entreprise n'est pas considéré comme un motif suffisant pour conclure à l'existence d'un conflit :

Que des employés aient leur mot à dire au sujet des politiques d'une entreprise ou qu'ils engagent des dépenses au nom de cette entreprise, cela ne suffit pas non plus pour conclure à un conflit d'intérêts. Il s'agit là d'éléments usuels propres aux fonctions des professionnels. Le droit à la négociation collective leur a été accordé. Ces tâches font également partie des fonctions usuelles des spécialistes en général, qu'il s'agisse d'hommes de métier, de techniciens ou d'autres groupes d'employés.

(*Cominco Ltd.*, précitée, pages 90; 118; et 725)

[19] Dans une affaire mettant en cause la British Columbia Telephone Company, le Conseil refusa d'exclure un groupe d'employés qui occupaient des postes de directeur au service du marketing après avoir conclu qu'ils n'exerçaient pas des fonctions de direction :

Il est clair que, en vertu du *Code canadien du travail* tel qu'il existe actuellement, l'exercice de fonctions hautement techniques ou spécialisées n'est pas un obstacle à l'inclusion dans une unité de négociation. Le *Code* reconnaît maintenant aux professionnels le droit de négocier collectivement. Le professionnel est normalement appelé à se servir de son jugement; il peut être appelé à prendre des décisions dans son domaine et peut, à cause de ses connaissances, influer considérablement sur les décisions importantes de la compagnie. On n'a qu'à penser à l'ingénieur qui définit les caractéristiques techniques essentielles d'un produit à acheter ou à vendre, ou à l'avocat qui conseille son employeur au sujet

lawyer who advises his employer in connection with a major suit. Yet, since professionals may nevertheless be "employees" within the meaning of the *Code*, the exercise of such technical expertise is not, per se, the performance of management functions within the meaning of the *Canada Labour Code (Part V–Industrial Relations)*.

Nowhere is that distinction between true managerial functions and an authority of a professional or technical nature more obvious than in the distinction between "effectively recommending" and "deciding". ...

...

Because of the "explosion" of knowledge, because of the large size and complexity of many modern enterprises, no single individual or small group of individuals can alone do all the work that might be involved in the making and implementing of the decisions that have to be made on a daily basis in a large modern corporation. This is particularly so where one considers the number of decisions, many of them of critical importance, that have to be made in many areas. In this context, the increase in size of the white-collar ranks, particularly at the technical and professional level, serves a crucial function. Nowadays, enlightened decision-making normally involves a lengthy process of problem identification, of analysis and development of possible solutions, of comparison of the advantages, disadvantages and other possible implications of these various solutions. The implementation process may also prove lengthy and complex because once a decision has been arrived at, it may nevertheless remain necessary to work out precise details or procedures. In many large enterprises, the tasks of preparing the documentation which will be a key input in the decision-making process or of ensuring that a decision is being effectively implemented have been entrusted to highly skilled white-collar employees or to professionals. Often, these persons are known as "managers." But the importance of the role of these "knowledge workers," as the applicant calls them, does not detract from the fact that their role is that of a worker or "employee" and not that of a manager.

The existence of a power to recommend instead of a power to decide is often a key indicator of the nature of the role played by a person or a group of persons in an enterprise. It is not just a question of semantics but a means of ascertaining where the real authority and responsibility lie. In such a context, the originator of a recommendation simply provides an input into the actual decision. The fact that recommendations are generally effective does not mean that the focus of the decision-making process has somehow been displaced. It is a reflection of the fact that the author of the recommendation does a good job and it might have much to do with whether or not he is likely to ever become a decision maker, but it does not change the nature of his job which is essentially that of a subordinate, however highly skilled. An individual or a group of individuals who have been asked to review a situation and prepare suitable recommendations do not perform this task in a vacuum, without being fully aware of the outcome of the process. A "good" recommendation is one that is acceptable to whoever will make the decision. Employers do not hire large staffs to have them engage in academic pursuits which will be of no usefulness to them. A "good" report is one that is useful to the person or body for whom it is prepared and so perceived by them. Thus, it will normally take into account their concerns and preoccupations. If the goals and concerns of the decision

d'une poursuite en justice d'importance. Puisque les professionnels peuvent néanmoins être des « employés » au sens où l'entend le *Code*, l'emploi de ces connaissances ne représente pourtant pas, comme tel, l'exercice de fonctions de direction au sens où l'entend le *Code canadien du travail (Partie V – Relations industrielles)*.

La différence entre les véritables fonctions de direction et un pouvoir de nature spécialisée ou technique n'est nulle part plus évidente que dans la distinction entre « recommande avec succès » et « décide » ...

...

À cause de l'« explosion » des connaissances ainsi que de la grande envergure et de la complexité de bien des entreprises modernes, personne ni aucun petit groupe ne peut, seul, effectuer tout le travail que représentent au jour le jour la prise et l'exécution des décisions dans une grande entreprise moderne. Tel est particulièrement le cas lorsqu'on tient compte du nombre de décisions, dont beaucoup sont d'importance cruciale, qui doivent être prises dans une foule de domaines. À cet égard, l'augmentation du nombre des cols blancs, surtout des techniciens et des spécialistes, est indispensable. De nos jours, la prise de décisions éclairées comporte normalement un long processus de définition du problème, d'analyse et d'élaboration des solutions possibles ainsi que de comparaison des avantages, des désavantages et d'autres conséquences éventuelles de ces diverses solutions. L'exécution peut également s'avérer longue et compliquée, parce qu'une fois la décision prise il peut encore rester des détails ou des modalités d'application à régler. Dans nombre d'entreprises d'envergure, c'est à des techniciens ou à des spécialistes qu'incombe le soin de rédiger les documents essentiels à la décision ou encore de veiller à ce qu'une décision soit bel et bien exécutée. Ces personnes sont souvent désignées comme des « directeurs ». Si le rôle de ces « travailleurs spécialisés », selon l'expression de la requérante, est capital, il n'en reste pas moins celui d'un « travailleur » ou d'un « employé » et non celui d'un directeur.

Qu'une personne ou un groupe de personnes ait le pouvoir de recommander plutôt que celui de décider en dit souvent fort long sur son rôle dans l'entreprise. Il ne s'agit pas uniquement d'une question de sémantique, mais d'un moyen de déterminer qui détient le pouvoir et la responsabilité de prendre les décisions. À cet égard, l'auteur d'une recommandation ne fait que contribuer à la décision réelle. Le fait qu'on donne généralement suite aux recommandations ne signifie pas qu'on a déplacé d'une manière ou d'une autre le centre du processus de décision. Cela signifie simplement que l'auteur de la recommandation a fait un bon travail, qu'il pourrait peut-être devenir un jour décideur, mais cela ne change pas la nature de son travail, qui est essentiellement celui d'un subalterne, quelque spécialisé qu'il soit. L'individu ou le groupe d'individus appelé à étudier une situation et à formuler des recommandations ne travaille pas après avoir fait le vide autour de lui, sans être parfaitement au courant de l'aboutissement de ses efforts. Une « bonne » recommandation est une recommandation qui sera agréée par l'auteur de la décision. Les employeurs n'engagent pas un personnel considérable pour effectuer des travaux théoriques qui ne leur sont d'aucune utilité. Un « bon » rapport est un rapport qui est utile à la personne ou au groupe à l'intention duquel il est rédigé et qui est perçu comme tel. Il tiendra donc normalement compte de

maker have been well understood and properly taken into account by the author of the report, it is likely that the recommendations will be effective. Often, this process will work so well that limited powers of decision-making may be delegated subject to a right of review or veto. Thus, on the assumption that his recommendation will be sound, the subordinate will be allowed to begin implementing. However, the control is retained by requiring him to inform the superior authority which may then intervene to overrule or veto. If the subordinate is doing his job well, this power to overrule or veto will be sparingly used. If this does not prove to be the case, the solution is often not to change the system but to replace the subordinate. Proper awareness of that fact is a useful "reinforcer." Again, almost invariably, this will not change the nature of the subordinate's job. The management functions are really and truly performed elsewhere.

...

It is certainly not the Board's function or the *Code*'s intent to prescribe or proscribe one style of management or one type of organization. That is properly a managerial decision best left to the "management" of each enterprise. However, in seeking to ascertain whether a person "performs management functions" within the meaning of the *Code*, the Board must take into account the situation of the particular enterprise which employs that person. It can certainly not ignore the real allocation of the decision-making power within the enterprise.

(*British Columbia Telephone Company* (1976), 20 di 239; [1976] 1 Can LRBR 273; and 76 CLLC 16,015 (CLRB no. 58), pages 265–268; 281–283; and 467–469)

[20] Moreover, in the present case, there is another issue to be considered. In *NorthwesTel Inc. (LD 158)*, *supra*, the Board reminded the parties that they were not at liberty to modify the scope of a bargaining unit determined appropriate by the Board and stated that any new classification or position was included in the bargaining unit, unless the facts warranted their exclusion (see page 5). The Board further stated that although it can consider agreements by the parties, it was not bound by such agreements (see page 6). This is a longstanding interpretation of the *Code* that is different from the interpretation given by provincial labour boards whose certificate is considered "spent" once a first collective agreement has been negotiated. Under provincial legislation, therefore, parties are free to amend the bargaining unit without further reference to the labour board.

[21] Under federal jurisdiction, parties are not free to amend the bargaining unit. Nonetheless, in practical

ses intérêts et de ses préoccupations. Si l'auteur du rapport comprend bien les buts et préoccupations du décideur et en tient compte, il y a de bonnes chances que celui-ci donne suite à ses recommandations. Souvent ce processus fonctionne tellement bien que le subalterne peut se faire déléguer des pouvoirs de décision restreints sous réserve d'un droit de révision ou de veto. Ainsi, présumant que sa recommandation est bien fondée, on l'autorisera à en commencer l'exécution. Son supérieur garde toutefois la haute main, car, le subalterne devant le tenir au courant de son travail, il peut éventuellement intervenir. Si le subalterne fait bien son travail, son supérieur se servira rarement de son pouvoir de rejeter la recommandation ou d'opposer son veto. Dans le cas contraire, la solution consiste souvent non pas à changer le système, mais à remplacer le subalterne. Le subalterne qui en est conscient sera doublement encouragé à bien travailler. Encore une fois, presque invariablement, ce n'est pas ce qui changera la nature du travail du subalterne. Les fonctions de direction sont bel et bien exercées par quelqu'un d'autre.

...

Ce n'est certainement ni la fonction du Conseil ni l'objet du *Code* que d'imposer ou de proscrire un style de direction ou un genre d'organisation. Il s'agit véritablement d'une décision de direction qu'il convient de laisser à la « direction » de chaque entreprise. Toutefois, le Conseil doit tenir compte de la situation de l'entreprise qui emploie une personne avant de déterminer si cette dernière « participe à la direction ». Il ne peut certainement pas ignorer qui détient le véritable pouvoir de décision au sein de l'entreprise.

(*British Columbia Telephone Company* (1976), 20 di 239; [1976] 1 Can LRBR 273; et 76 CLLC 16,015 (CCRT n° 58), pages 265-268; 281-283; et 467-469)

[20] Cela étant dit, il y a un autre élément dont il nous faut tenir compte dans l'affaire qui nous occupe. Dans *NorthwesTel Inc. (LD 158)*, précitée, le Conseil a rappelé aux parties qu'elles n'avaient pas la possibilité de modifier la portée d'une unité de négociation jugée habile à négocier et que toute nouvelle classification ou nouveau poste était inclus dans l'unité de négociation à moins que les faits n'en justifient l'exclusion (voir page 5). Le Conseil a ajouté qu'il pouvait tenir compte des ententes conclues par les parties, mais qu'il n'était pas lié par celles-ci (voir page 6). Le Conseil s'appuie sur une interprétation de longue date du *Code*, qui diffère de celle retenue par les commissions provinciales des relations du travail dont les certificats sont considérés comme « sans effet » dès l'instant où une première convention collective a été négociée. Le fait est que les syndicats et employeurs assujettis à la législation provinciale peuvent modifier les unités de négociation à leur guise sans obtenir l'accord de la commission des relations du travail.

[21] Les parties régies par le *Code canadien du travail* n'ont pas cette latitude. Mais il n'empêche que dans la

terms, if the parties are able to agree to include and exclude certain positions, this will not be subject to the Board's review. Therefore, to the extent that the union and employer are prepared to be agreeable on whether positions are excluded or not from the bargaining unit, they have a certain amount of flexibility in determining the parameters of the bargaining unit after the Board has certified the bargaining agent.

[22] However, when the parties disagree and ask that the Board determine whether or not positions are excluded from the bargaining unit, the Board is required to apply the criteria set out in the definition of employee at section 3 of the *Code* in deciding whether or not a person is excluded from the bargaining unit; those criteria being whether a person performs management functions or is employed in a confidential capacity in matters relating to industrial relations. As the courts have determined, what constitutes "management functions" is left for the Board to determine.

[23] Another complicating factor that arose during the course of the hearing was the employer's acknowledgment that the titles and apparently the job descriptions of more than half the positions excluded from the bargaining unit by agreement in 1999 have been modified, without notice to the union. The employer's explanation is that the company has constantly had to reorganize in order to adapt to the ever changing telecommunications market. This state of affairs raises the further issue of how the Board is to compare positions between themselves where not only the positions have changed but also the employer's organization is in constant flux.

[24] In order to convince the Board that the positions in dispute should be excluded, the employer provided the Board with detailed charts comparing the specific accountabilities and relationships of positions being sought for exclusion with that of other positions it determined were comparable. As will be seen in the review of individual positions, many of the positions being used as a comparable either no longer exist, have been modified or are not excluded from the bargaining certificate. Additionally, the points of comparison focus on a few carefully selected duties, not on the impact of the overall positions.

pratique, le Conseil n'exigera pas d'examiner les postes que les parties conviennent d'un commun accord d'inclure ou d'exclure. Donc, dans la mesure où le syndicat et l'employeur s'entendent volontiers sur l'exclusion ou l'inclusion de certains postes, on peut dire qu'ils disposent d'une certaine marge de manoeuvre pour déterminer les paramètres de l'unité de négociation après que le Conseil a rendu son ordonnance d'accréditation.

[22] Il reste que dans les cas où les parties n'arrivent pas à s'entendre et demandent au Conseil de se prononcer sur l'exclusion ou l'inclusion de certains postes, le Conseil se doit d'appliquer les critères établis dans la définition de ce qu'est un employé à l'article 3 du *Code* pour décider si le titulaire d'un poste est exclu de l'unité; ces critères sont les suivants : la personne occupe-t-elle un poste de direction ou un poste de confiance comportant l'accès à des renseignements confidentiels en matière de relations du travail? Comme les tribunaux l'ont déjà dit, c'est au Conseil qu'il appartient de déterminer ce qui constitue une « fonction de direction ».

[23] Pour compliquer les choses davantage, l'employeur a admis à l'audience que les titres et, semble-t-il, les descriptions de travail de plus de la moitié des postes exclus de l'unité de négociation en vertu de l'entente de 1999 avaient été modifiés sans que le syndicat en soit avisé. Cela s'expliquerait par le fait que l'entreprise doit constamment modifier sa structure organisationnelle pour tenir compte de l'évolution rapide du marché des télécommunications. Or, comment faire des rapprochements entre les postes quand les postes changent et, qui plus est, quand la structure organisationnelle fluctue continuellement?

[24] Afin de convaincre le Conseil que les postes en litige doivent être exclus, l'employeur a fourni des organigrammes détaillés comparant les responsabilités et relations particulières des postes en cause avec celles d'autres postes qu'il juge comparables. Comme nous le verrons plus loin lors de l'examen de chacun des postes, bon nombre des postes considérés comme comparables ont soit été abolis ou modifiés ou n'ont jamais été exclus de l'unité de négociation. En outre, les éléments de comparaison utilisés mettent l'accent sur quelques fonctions soigneusement sélectionnées et font abstraction de l'incidence des postes dans leur ensemble.

[25] The difficulties raised by the employer's proposed comparative analysis on how positions should be excluded pose the question of the Board's role when it comes to deciding exclusions from the bargaining unit and more fundamentally, Parliament's intention of how section 3 of the *Code* is to be applied. Notably, before the *Code* was amended in 1999, a Task Force was established by the Minister of Labour to conduct a comprehensive review of Part I of the *Code*. Its mandate, as stated in its report, was to:

> ... identify options and, where appropriate, to make recommendations for legislative change, with a view to improving collective bargaining and reducing conflict, facilitating labour management cooperation, ensuring effective and efficient administration of the *Code*, and addressing the changing workplace and employment relationship. ...
>
> (*Seeking a Balance: Canada Labour Code, Part I, Review* (Ottawa: Human Resources Development Canada, 1995) (the Sims Report), page 3)

[26] With respect to exclusions from the bargaining unit, the Task Force found that the definition of an "employee" as found in the *Code* continued to be relevant as the Board had adapted its interpretation in keeping with current management trends; the Sims Report recommended that no changes be made:

> **The Definition of Employee**
> The 1973 *Canada Labour Code* reduced the exclusions from collective bargaining to a minimum and extended coverage of the *Code* to employed professionals, private constables (although in a separate bargaining unit) and to employees performing supervisory functions. Federal employers have generally accepted access to collective bargaining for the first two groups of employees. But, many continue to oppose the inclusion of supervisors and urge that the definition of employee be redefined to exclude supervisors as well as persons performing management functions.
>
> **Exclusion of Supervisors**
> Managerial exclusion is based on the recognition of an employer's need for a loyal and effective management staff to carry out its operations successfully, and consequently, on the necessity to create some distance between management and employees in order to avoid conflicts of interest. The Board's interpretation of managerial exclusion is that it covers only managers who exercise real and final decision-making authority on employment issues, as opposed to those who merely participate in the management process. For instance, managerial exclusion would not apply to first-line supervisors or junior managers acting only at the first step of the grievance procedure, in consultation with senior management, even though they may play an important role in the employer's operations.

[25] Les difficultés qu'occasionne l'analyse comparative proposée par l'employeur pour exclure des postes de l'unité de négociation soulèvent la question du rôle que doit jouer le Conseil à cet égard et, plus fondamentalement, de l'application de l'article 3 du *Code* telle que l'envisageait le législateur. Mentionnons qu'avant que le *Code* soit remanié en 1999, un groupe de travail avait été chargé par le ministre du Travail d'effectuer une révision complète de la partie I du *Code*. Son mandat, tel qu'il est décrit dans son rapport, était le suivant :

> ... identifier des options et, s'il y a lieu, de recommander des modifications législatives en vue d'améliorer le régime de la négociation collective, de réduire la fréquence des conflits, de favoriser la coopération patronale-syndicale et d'assurer l'administration efficace et efficiente du *Code*. Il devait en outre se pencher sur l'évolution du milieu de travail et de la relation d'emploi ...
>
> (*Vers l'Équilibre : Code canadien du travail, Partie I, Révision*, Ottawa, Développement des ressources humaines Canada, 1995 (le rapport Sims), page 3)

[26] En ce qui concerne les exclusions, le groupe de travail a conclu que la définition du terme « employé » dans le *Code* était toujours pertinente car le Conseil en avait adapté l'interprétation pour tenir compte des courants actuels en matière de gestion; le rapport Sims recommandait de n'y rien changer :

> **Définition du terme « employé »**
> En 1973, le *Code canadien du travail* réduisait au minimum les groupes d'employés exclus de la négociation collective et étendait l'application du *Code* aux professionnels, aux agents de police privée (bien qu'ils doivent faire partie d'une unité de négociation distincte) et aux employés exerçant des fonctions de surveillance. Les employeurs fédéraux acceptent généralement que les deux premiers de ces groupes aient le droit de négocier collectivement. Mais, bon nombre d'entre eux continuent de s'opposer à l'inclusion des surveillants et insistent pour que la définition du terme « employé » soit reformulée de manière à les exclure, au même titre que les personnes occupant un poste de direction.
>
> **Exclusion des surveillants**
> L'exclusion des personnes occupant un poste de direction est fondée sur le principe que l'employeur a besoin d'une équipe de direction loyale et efficace pour assurer le bon déroulement de ses activités et, par conséquent, sur la nécessité de maintenir une certaine distance entre la direction et les employés de façon à éviter les conflits d'intérêts. D'après le Conseil, sont exclus uniquement les gestionnaires qui ont un pouvoir décisionnel réel quant aux questions relatives à l'emploi, et non ceux qui ne font que participer au processus de gestion. Par exemple, l'exclusion ne viserait pas les surveillants immédiats ni les cadres subalternes qui interviennent seulement au premier palier de la procédure de règlement des griefs, de concert avec des cadres supérieurs, même s'ils jouent un rôle important dans les activités de l'employeur.

> As mentioned earlier, we are witnessing a change in management structures. Management is "flattening out" and there is increased use of concepts like self-managing teams. These changes will continue. The Board, under the present law, has shown flexibility in adapting the test to new circumstances, recognizing that its interpretation of the definition controls access to collective bargaining.
>
> The Board's interpretation of managerial exclusion is well known to the parties and we consider it appropriate, including its approach to supervisory responsibility. Therefore, no change to the definition of employee is recommended.
>
> (pages 47–48)

[27] In the absence of any change in the legislation since the *Code* was amended in 1999, the principles articulated by the jurisprudence as to whether a person performs management functions or is employed in a confidential capacity in matters relating to industrial relations remain unchanged. Therefore, as this jurisprudence continues to be relevant, its principles apply to the instant matter.

V–Analysis and Decision Concerning the Positions Proposed for Exclusion

[28] Before considering each position, there are some general comments that apply to all of them. Firstly, the only issue in dispute is whether these persons perform management functions as none apparently are employed in a confidential capacity in matters relating to industrial relations. It is not the Board's role to engage in an extensive classification exercise; it must rather determine whether the positions submitted for exclusion are indeed "managerial" in accordance with the principles described previously.

[29] Secondly, the positions that are proposed for purposes of comparison with the disputed positions were all created after the Board's certification order and the titles are not captured in certification order no. 7729-U, making the employer's comparison exercise somewhat unhelpful since the Board did not previously determine that these positions were indeed excluded positions.

> Comme nous l'avons déjà mentionné, nous assistons actuellement à la transformation des structures de gestion : des niveaux de gestion sont éliminés et des formules comme celle de l'équipe autogérée sont de plus en plus utilisées. Cette évolution est appelée à se poursuivre. Dans l'application du *Code*, le Conseil fait preuve de souplesse et adapte les critères établis aux situations nouvelles, tout en étant conscient que par son interprétation de cette définition, il contrôle l'accès à la négociation collective.
>
> Les parties concernées connaissent très bien l'interprétation du Conseil au sujet de l'exclusion des personnes occupant un poste de direction; nous estimons que cette interprétation est adéquate, y compris en ce qui concerne les fonctions de surveillance. Par conséquent, nous ne recommandons pas que la définition du terme « employé » soit modifiée.
>
> (page 52)

[27] Aucun changement ayant été apporté au texte législatif depuis que le *Code* a été remanié en 1999, les principes énoncés dans la jurisprudence pour déterminer si une personne occupe un poste de direction ou un poste de confiance comportant l'accès à des renseignements confidentiels en matière de relations du travail restent inchangés. Puisque cette jurisprudence demeure pertinente, les principes qui y sont énoncés s'appliquent dès lors à l'affaire qui nous occupe.

V – Analyse et décision concernant les postes dont l'exclusion est proposée

[28] Avant de passer à l'examen de chaque poste, il convient de formuler quelques observations générales qui s'appliquent à tous les postes. Commençons par dire qu'il s'agit uniquement de déterminer si les personnes en cause exercent des fonctions de direction car aucune d'elles ne semble occuper un poste de confiance comportant l'accès à des renseignements confidentiels en matière de relations du travail. Ce n'est pas le rôle du Conseil de se livrer à un processus exhaustif de classification; il doit plutôt déterminer si les postes dont l'exclusion est demandée constituent bel et bien des « postes de direction » en appliquant les principes décrits précédemment.

[29] Deuxièmement, les postes comparables qu'on propose d'utiliser ont tous été créés après que le Conseil eut rendu l'ordonnance d'accréditation n° 7729-U et leurs titres ne figurent pas dans la liste des postes exclus, d'où l'inutilité de faire les rapprochements proposés puisque le Conseil n'a pas déterminé au préalable que ces postes étaient effectivement exclus.

[30] Thirdly, all these positions report, through one or more levels of management, to a senior executive, be it Vice-President–Corporate or Vice-President–Customer solutions & service, and all have no real supervisory authority over subordinates, which makes the management content of the position difficult to assess. Therefore, to evaluate the existence of "real managerial authority" as described in *Cominco Ltd.*, *supra*, it appeared appropriate to review the section entitled "Typical Problem Solving" in each of the job descriptions as a benchmark, in addition to the general description of responsibilities, to decide whether exclusion of the position was justified.

[31] Fourthly, this panel agrees with the statements made in *Cominco Ltd.*, *supra*, that contemporary labour relations perceptions have changed and that inclusion in the bargaining unit should not be viewed as incompatible with the performance of responsibilities as a professional. This panel also agrees with the principles set out in *British Columbia Telephone Company*, *supra*, that persons engaged to perform functions of a highly technical or professional nature who provide business advice and are paid premium rates are not barred from inclusion in the bargaining unit for those reasons only. As a consequence, there is no rule that union representation for an "all-employee" bargaining unit must be confined to the lower levels of the organization.

A–1. Manager Business Development–Wireless–40-2070–Position Created November 17, 2004

[32] The incumbent of this position focuses on providing advanced wireless communications solutions (wide area networks, local area networks, Internet, voice over Internet Protocol and video) to the oil, mining and gas business customer sector. The incumbent works with other teams to develop revenue opportunities, prepare business proposals for potential customers and create possible alliances to enhance business solutions for his customers. The position requires a large component of technical expertise as well as business expertise to develop appropriate business models that support the delivery of wireless services to NorthwesTel's customers. This position reports to the Manager Business Development–Resource Sector. It is the lowest level in the reporting relationship and is three levels below the

[30] Troisièmement, tous les postes en cause relèvent, par l'intermédiaire d'un ou de plusieurs niveaux de gestion, d'un cadre supérieur, qu'il s'agisse du vice-président – général ou du vice-président – service à la clientèle, et aucun ne comporte de véritable pouvoir de surveillance, d'où la difficulté d'en apprécier les fonctions de direction. Donc, pour déterminer s'il existe de « véritables pouvoirs de direction », pour reprendre les termes utilisés dans *Cominco Ltd.*, précitée, le banc a jugé bon d'examiner la section de chaque description de travail intitulée « Typical Problem Solving » [Responsabilités en matière décisionnelle] en plus de la description générale des responsabilités pour décider s'il y avait lieu d'exclure le poste en question.

[31] Quatrièmement, le banc fait siennes les observations qui sont formulées dans *Cominco Ltd.*, précitée, soit que la perception des relations du travail a changé et que l'inclusion de postes dans l'unité de négociation ne doit pas être considérée comme étant incompatible avec l'exercice de responsabilités professionnelles. Le banc retient aussi les principes énoncés dans *British Columbia Telephone Company*, précitée, selon lesquels les personnes embauchées pour exécuter des fonctions hautement techniques ou spécialisées qui fournissent des avis commerciaux et qui sont rémunérées à taux majoré ne peuvent pas être exclues de l'unité de négociation pour ces seuls motifs. La conclusion qui s'impose c'est qu'il n'y a aucune règle qui dit que les unités de négociation « englobant tous les employés » ne doivent inclure que le personnel des niveaux inférieurs de l'organisation.

A – 1. Directeur – prospection de la clientèle, sans fil – poste n° 40-2070 créé le 17 novembre 2004

[32] Le titulaire de ce poste a la responsabilité de fournir des systèmes de communications sans fil de pointe (réseaux longue distance, réseaux locaux, Internet, système vocal sur l'Internet et vidéo) aux entreprises des secteurs pétrolier, minier et gazier. Il travaille en collaboration avec d'autres équipes pour dénicher des occasions d'affaires, préparer des propositions commerciales à l'intention de clients potentiels et créer des alliances possibles afin d'offrir de meilleures solutions commerciales aux clients. Le poste nécessite de vastes compétences techniques ainsi que des compétences en affaires pour élaborer des modèles opérationnels qui soutiendront la prestation des services sans fil à la clientèle de NorthwesTel. Son titulaire relève du directeur – prospection de la clientèle – secteur des ressources. Le poste se situe au niveau le

Vice-President–Corporate. No subordinates report to this position.

[33] In assessing the management functions of this position, the essential element contained in the "Typical Problem Solving" section of the job description is the following:

> The key problem solving issue for this position is to assess, develop, and execute business plans in a dynamic industry, which is driven by both changing markets and evolving technology. ... Originality and creativity are required in the area of business proposals (e.g. determining appropriate pricing strategy such as flat rate or usage or a combination)...

[34] A comparison with the position of General Manager–Advanced Communications, allegedly a comparable position, which is excluded under the certificate, but no longer exists, is not a suitable one since that position reported directly to the Vice-President–Corporate and supervised five employees. The position of Manager Business Development–Wireless includes no supervisory responsibilities. The "Typical Problem Solving" section of this position is not comparable, as the position of General Manager–Advanced Communications involves a higher level of skills, such as business modelling, technology design, implementation, operational support systems, etc. The other three positions to which the position of Manager Business Development–Wireless is compared, were created after 1999 and do not appear on the list of exclusions in the certificate; therefore, they are not a suitable comparison for purposes of exclusion, not to mention that one of the positions being compared was never occupied.

[35] The Board views the position of Manager Business Development–Wireless as primarily a sales position. As the Board found in *British Columbia Telephone Company*, *supra*, the tasks of preparing documents that will be a key input in the decision-making process are, in today's modern company, entrusted to highly skilled white-collar employees, often described as "managers." The importance of the role of these "knowledge workers" does not detract from the fact that their role is principally that of an "employee" and not that of a manager. Nor does the Manager Business Development–Wireless, under the criteria developed in *Cape Breton Development Corporation*, *supra*, exercise

plus bas de la structure hiérarchique et trois niveaux en dessous du poste de vice-président – général et ne comporte aucune tâche de supervision.

[33] Pour déterminer si le poste comporte des fonctions de direction, reportons-nous à la rubrique « Responsabilités en matière décisionnelle » de la description de travail, où il est indiqué ceci :

> La principale responsabilité en matière décisionnelle est la suivante : évaluer les besoins et concevoir et mettre en oeuvre des plans d'activités dans un secteur dynamique qui se caractérise par une technologie et des marchés changeants ... Il faut savoir faire preuve d'originalité et de créativité pour rédiger des propositions commerciales (p. ex., déterminer des stratégies d'établissement de prix adaptées telles que des tarifs forfaitaires ou à l'usage, ou une combinaison des deux) ...
>
> (traduction)

[34] Le poste comparable proposé, celui de directeur général – advancedcom, qui est exclu de l'unité de négociation, mais qui a été aboli, ne convient pas car son titulaire relevait directement du vice-président – général et supervisait cinq employés. Or le poste de directeur – prospection de la clientèle, sans fil, ne comporte pas de tâches de supervision. Les « Responsabilités en matière décisionnelle » de ce poste ne sont pas comparables, vu que le poste de directeur général – advancedcom exige des compétences supérieures en matière d'établissement de modèles commerciaux, de conception de systèmes technologiques, d'implantation, de systèmes de soutien opérationnel, pour ne nommer que ceux-là. Les trois autres postes auxquels on compare le poste de directeur – prospection de la clientèle, sans fil, ont été créés après 1999 et ne figurent pas sur la liste des postes exclus; ils ne constituent donc pas des postes comparables pertinents pour trancher la question de l'exclusion, d'autant plus que l'un de ces postes n'a jamais eu de titulaire.

[35] Le Conseil considère que le poste de directeur – prospection de la clientèle, sans fil, est d'abord et avant tout un poste de représentant commercial. Rappelons que dans *British Columbia Telephone Company*, précitée, le Conseil a conclu que c'est à des cols blancs hautement spécialisés qu'incombe le soin, dans les entreprises modernes d'aujourd'hui, de rédiger les documents essentiels à la prise de décision et que ces personnes sont souvent désignées comme des « directeurs ». Si ces « travailleurs spécialisés » jouent un rôle capital, il n'en reste pas moins que ce sont d'abord et avant tout des « travailleurs » ou des « employés » et non des directeurs. Compte tenu des

any managerial functions that are of "a significant degree of importance" or "exercised with the frequency and intensity whereby they are the true core of the persons' employment functions" (page 211). Consequently, the Board finds that this position is not excluded from the bargaining certificate.

B–4. Manager Business Development–Enterprise–40-2073–Position Created November 19, 2004

[36] During the course of the hearing, it came to light that this position has been abolished and that the duties associated with it were taken over by three portfolio managers. The incumbent of this position has become one of these portfolio managers. The employer did not provide a job description of the new positions nor a rationale as to why a portfolio manager should be excluded from the bargaining unit. Consequently, the Board can only observe that there is no basis for excluding the position of portfolio manager from the bargaining certificate.

C–5. Market Development Manager–SMB–40-2074–Position Created November 19, 2004

[37] The incumbent of this position is responsible for the revenue and profitability growth in NorthwesTel's small and medium business segment through market development and market penetration. This involves developing suitable products for this customer base, attending trade shows, and liaising with the employer's other departments. The incumbent works with a team in order to access other resources in view of adding more product offerings to these customers. It is one of six positions that report to the Portfolio Manager–Value Added Services. No subordinates report to this position. All persons who report to the Portfolio Manager are titled "managers."

[38] In assessing the management functions of this position, the essential element contained in the "Typical Problem Solving" section of the job description is the following:

> The key problem solving issue for this position is to assess, develop, and execute marketing plans in a dynamic industry,

critères établis dans *Cape Breton Development Corporation*, précitée, on ne peut davantage prétendre que le directeur – prospection de la clientèle, sans fil, exerce des fonctions de direction « suffisamment importantes » ou « avec une fréquence et une intensité qui démontrent qu'elles constituent la véritable nature des attributions du poste qu'occupent ces personnes » (page 211). Le Conseil conclut dès lors que ce poste n'est pas exclu de l'unité de négociation.

B – 4. Directeur – prospection de la clientèle, entreprise – poste nº 40-2073 créé le 19 novembre 2004

[36] Le Conseil a appris durant l'audience que ce poste avait été aboli et que les fonctions en avaient été attribuées à trois directeurs de portefeuille, le titulaire du poste étant l'un de ceux-là. L'employeur n'a pas fourni de description de travail des nouveaux postes ni expliqué pourquoi il sollicitait l'exclusion d'un poste de directeur de portefeuille. Le Conseil ne peut donc observer que rien ne justifie d'exclure le poste de directeur de portefeuille de l'unité de négociation.

C – 5. Directeur – développement du marché – PME – poste nº 40-2074 créé le 19 novembre 2004

[37] Le titulaire de ce poste est responsable de l'accroissement des recettes et de la rentabilité de NorthwesTel dans le créneau des petites et moyennes entreprises par des activités de développement et de pénétration du marché. Ses fonctions consistent à concevoir des produits adaptés aux besoins de la clientèle visée, de participer à des foires commerciales et d'entretenir des contacts avec les autres services de l'entreprise. Il travaille en collaboration avec une équipe afin d'avoir accès à d'autres ressources lui permettant d'offrir davantage de produits à la clientèle. C'est l'un des six postes qui relèvent du directeur de portefeuille – services à valeur ajoutée, mais il ne comporte pas de tâches de supervision. Fait à noter, tous ceux qui relèvent du directeur de portefeuille portent le titre de « directeur ».

[38] Pour déterminer si le poste comporte des fonctions de direction, reportons-nous à la rubrique « Responsabilités en matière décisionnelle » de la description de travail, où il est indiqué ceci :

> La principale responsabilité en matière décisionnelle est la suivante : évaluer les besoins et concevoir et mettre en oeuvre

which is driven by both changing markets and evolving technology. ... Originality and creativity are required in the area of business proposals (e.g. determining appropriate pricing strategy...

des plans de marketing dans un secteur dynamique qui se caractérise par une technologie et des marchés changeants ... Il faut savoir faire preuve d'originalité et de créativité pour rédiger des propositions commerciales (p. ex., déterminer des stratégies d'établissement de prix adaptées...

(traduction)

[39] As may be seen, as for the previous position, except for the area of activity, the key role of this position is not only similar, but identical to that of Manager Business Development–Wireless and Manager Business Development–Enterprise, just reviewed. This position is being compared to four positions that have been abolished, none of which appear on the list of exclusions in the bargaining certificate. Therefore any comparison with these positions is not particularly relevant to this application. Furthermore, the Board sees no distinction between the level of responsibility exercised by the incumbent of this position and that exercised by the Manager Business Development–Wireless and Manager Business Development–Enterprise. Consequently, the Board finds that this position, for the same reasons as previously expressed, is not excluded from the bargaining certificate.

[39] Comme on peut le voir, hormis le secteur d'activité, la principale responsabilité de ce poste est non seulement semblable mais identique à celle du poste de directeur – prospection de la clientèle, sans fil, que nous venons d'examiner. Ce poste est comparé à quatre postes qui ont été abolis et qui ne figurent pas sur la liste des postes exclus de l'unité de négociation. Il serait donc totalement inutile de s'en servir comme postes comparables. Par conséquent, le Conseil ne considère pas qu'il existe de distinction entre le niveau de responsabilité du titulaire de ce poste et celui du directeur – prospection de la clientèle, sans fil, et du directeur – prospection de la clientèle, entreprise. Le Conseil conclut donc, pour les motifs indiqués précédemment, que ce poste n'est pas exclu de l'unité de négociation.

D–6. Project Manager–Marketing–40-2075–Position Created November 23, 2004

[40] The incumbent of this position is responsible for managing marketing sponsored projects, such as new service introductions, product simplification or rationalization initiatives, to ensure client satisfaction. Project management includes developing what the project is about, scheduling, establishing project objectives, preparing budgets and assessing when the product will be ready for market. The incumbent leads cross-functional project teams and ensures that projects are delivered on schedule and within budgets. It is one of seven positions that report directly to the Portfolio Manager–Consumer/Small and Medium Business. This position also reports to a senior project management steering team. No subordinates report to this position. All persons who report to the Portfolio Manager are titled "managers."

[41] In assessing the management functions of this position, the "Typical Problem Solving" section of the job description is described as follows:

D – 6. Directeur de projets – marketing – poste n° 40-2075 créé le 23 novembre 2004

[40] Le titulaire de ce poste est responsable de la gestion de projets de marketing tels que la mise en marché de nouveaux services et l'exécution de projets de simplification ou de rationalisation des produits, afin de s'assurer de la satisfaction de la clientèle. La gestion de projets suppose de déterminer les paramètres du projet, d'établir le calendrier, de définir les objectifs, de préparer les budgets et de déterminer quand le produit sera prêt à être commercialisé. Le titulaire du poste dirige des équipes multidisciplinaires et veille à ce que les projets soient réalisés dans le délai prévu en respectant les budgets établis. C'est l'un des sept postes qui relèvent directement du directeur de portefeuille – consommateurs/petites et moyennes entreprises. Le poste relève aussi d'une équipe de direction principale – gestion des projets, mais il ne comporte pas de tâches de supervision. Tous ceux qui relèvent du directeur de portefeuille portent le titre de « directeur ».

[41] Pour déterminer si le poste comporte des fonctions de direction, reportons-nous à la rubrique « Responsabilités en matière décisionnelle » de la description de travail, qui dit ceci :

Project planning is complex. Typical decision-making and problem solving requires a combination of sound judgement (i.e. prioritising scarce financial and human resources; determining the time required to complete project tasks) and managing risks (i.e. basing decisions on available information and possible future issues). The ability to manage project timelines and budgets, and manage scope creep, is also required.

[42] This position is being compared to two positions created in 2004, Product Manager and Senior Project Manager, that do not appear on the list of exclusions in the bargaining certificate. As for the previous position, any comparison with these positions is not relevant to this application as they have not been previously evaluated by the Board as to whether or not they are exclusions. Furthermore, this position is one of several that report to the Portfolio Manager, and as noted, every position in this group is titled "manager." Although the incumbent may enjoy a substantial amount of discretion in the exercise of his functions and may be called upon to make decisions in his area of expertise, this is not, per se, the performance of management functions within the meaning of the *Code* (see *British Columbia Telephone Company*, *supra*). Consequently, the Board finds that this position is not excluded from the bargaining certificate.

E–8. Manager–Special Projects–20-2029–Position Created December 14, 2004

[43] The incumbent of this position plans and administers process improvement programs and initiatives within the Network Operations division to improve customer service and the cost effectiveness of the division. This includes managing the progress of assigned projects through cross-functional teams, providing education, support and strategies, and helping resolve interdepartmental conflicts. It is one of two managers within the six positions who report directly to the Director–Process Improvement. No subordinates report to this position.

[44] In assessing the management functions of this position, the "Typical Problem Solving" section of the job description is described as follows:

The incumbent will be expected to provide guidance to drive change through the Process Improvement Teams. In addition to

La planification de projets est une tâche complexe. Les responsabilités en matière décisionnelle nécessitent à la fois un jugement sûr (pour prioriser les rares ressources humaines et financières, établir le calendrier d'exécution du projet, notamment) et la capacité de gérer les risques (en fondant ses décisions sur l'information disponible et les enjeux futurs possibles, par ex.). Le titulaire du poste doit également être capable de gérer des échéanciers, des budgets et l'élargissement des paramètres des projets.

(traduction)

[42] Le poste est comparé à deux postes qui ont été créés en 2004, soit ceux de directeur des produits et de directeur de projets principal, qui ne figurent pas sur la liste des postes exclus. Comme dans le cas du poste précédent, il est inutile de faire des rapprochements avec ces postes puisque le Conseil n'a jamais été appelé à déterminer s'ils sont exclus de l'unité de négociation. En outre, c'est l'un des postes qui relèvent du directeur de portefeuille et comme nous l'avons déjà vu, tous les postes de ce groupe portent le titre de « directeur ». S'il est vrai que son titulaire jouit d'une latitude appréciable dans l'exercice de ses fonctions et qu'il peut être appelé à prendre des décisions dans sa sphère de compétence, on ne saurait dire qu'il occupe un poste de direction au sens où l'entend le *Code* (voir *British Columbia Telephone Company*, précitée). Le Conseil conclut donc que ce poste n'est pas exclu de l'unité de négociation.

E – 8. Directeur de projets spéciaux – poste nº 20-2029 créé le 14 décembre 2004

[43] Le titulaire de ce poste planifie et administre des projets et programmes d'amélioration des processus au sein de la division des opérations réseau afin de mieux servir la clientèle et d'accroître la rentabilité de la division. Ses tâches consistent notamment à gérer l'avancement des projets qui lui ont été attribués, avec l'aide d'équipes multidisciplinaires, à offrir de la formation et du soutien, à proposer des stratégies et à aider à résoudre les conflits entre les divers services. C'est l'un des deux postes de directeur qui relèvent directement du directeur – amélioration des processus, avec quatre autres postes. Ce poste ne comporte pas de tâches de supervision.

[44] Pour déterminer si le poste comporte des fonctions de direction, reportons-nous à la rubrique « Responsabilités en matière décisionnelle » de la description de travail, qui dit ceci :

Le titulaire sera appelé à orienter le processus de changement par l'intermédiaire des équipes chargées de l'amélioration des

being the technical process expert, the incumbent is required to manage, coordinate, monitor and report on the progress of projects, which are being lead by this position. When required, obtain support from the Director Business Process or Vice President Network Operations.

[45] This position is being compared with that of Manager–Process Development, a position created in 1995 and since abolished, but not listed as an exclusion when the bargaining certificate was amended in February 2000. The Board must therefore conclude that this was not an excluded position at the time and it is not a relevant benchmark by which to exclude the Manager–Special Projects. The two other positions proposed as a comparison, Manager–Process Facilitation (created in 2003) and Project Manager (created in 2004), are not particularly relevant because the points of comparison are few and these are not excluded positions according to the amended certificate. As professionals may be "employees" within the meaning of the *Code*, the exercise of technical expertise does not equate with the performance of management functions. Moreover, the fact that the incumbent must obtain the support from his superiors to go forward with a project does not indicate a great degree of autonomy, but rather that the management functions are retained by his superiors and truly performed elsewhere (see *British Columbia Telephone Company*, *supra*). Consequently, the Board finds that this position is not excluded from the bargaining certificate.

F–9. Engagement Leader–20-2030–Position Created December 14, 2004

[46] This position was created to speed up the delivery and quality of IT (information technology) and IS (information systems) projects through a patented process called "exCite!" The incumbent identifies what projects are appropriate for this methodology and coaches the project by providing training and facilitation to management teams. She keeps managers informed of how projects are progressing. It is one of six positions that report directly to the Director–Process Improvement. No subordinates report to this position.

processus. En plus de jouer le rôle de spécialiste technique, il doit gérer et coordonner les projets qui lui sont confiés, en suivre l'avancement et faire rapport à ce sujet. Il sollicite, au besoin, l'appui du directeur – processus commerciaux ou du vice-président – opérations de réseau.

(traduction)

[45] Le poste est comparé à celui de directeur – mise en oeuvre des processus, un poste créé en 1995 et aboli depuis, mais qui ne figure pas sur la liste des postes exclus dans le certificat d'accréditation qui a été modifié en février 2000. Le Conseil doit donc conclure que le poste n'était pas exclu à ce moment-là et que ce n'est pas un poste repère pertinent pour exclure le poste de directeur de projets spéciaux. Les deux autres postes comparables proposés, soit ceux de directeur – facilitation des processus (créé en 2003) et de directeur de projets (créé en 2004), ne sont pas particulièrement pertinents parce qu'ils comportent peu d'éléments de comparaison et qu'ils ne figurent pas sur la liste des postes exclus. Puisque les spécialistes peuvent aussi être des « employés » au sens du *Code*, le fait qu'ils accomplissent des tâches techniques ne signifie pas qu'ils exercent des fonctions de direction. De plus, le fait que le titulaire doive obtenir l'appui de ses supérieurs pour aller de l'avant avec un projet ne nous permet pas de conclure qu'il jouit d'une latitude appréciable; c'est plutôt l'indication que les fonctions de direction sont bel et bien exercées par d'autres, en l'occurrence ses supérieurs (voir *British Columbia Telephone Company*, précitée). Le Conseil conclut donc que le poste n'est pas exclu de l'unité de négociation.

F – 9. Responsable de mission – poste n° 20-2030 créé le 14 décembre 2004

[46] Ce poste a été créé dans le but d'accélérer la réalisation et d'accroître la qualité des projets de TI (technologie de l'information) et de SI (systèmes d'information) à l'aide d'un processus breveté connu sous le nom de « exCite! ». La titulaire du poste détermine quels projets se prêtent à l'application de ce processus et en encadre l'exécution en dispensant de la formation aux équipes de gestion et en les secondant dans leur travail. Elle tient également les directeurs informés de l'avancement des projets. C'est l'un des six postes qui relèvent directement du directeur – amélioration des processus, mais il ne comporte pas de tâches de supervision.

[47] In assessing the management functions of this position, the "Typical Problem Solving" section of the job description is described as follows:

> The incumbent will be expected to facilitate teams in resolving problems using exCite! principles and RAD.

[48] This position is being compared to three "manager" positions, Senior Project Manager, Manager–Process Development, and Manager–Process Facilitation, none of which are excluded from the bargaining certificate, since two positions were created after the bargaining unit was amended and the third position has since been phased out. As has been previously noted, a comparison with positions that have not been tested before the Board is not particularly helpful in determining whether a comparable position should be excluded. In this case, the Engagement Leader is a professional employee called upon to coordinate resources in her area of expertise, but who does not exercise any substantial decision-making as expressed by the jurisprudence. As stated in *British Columbia Telephone Company*, *supra*, the process of problem identification, analysis and development of solutions is typical of modern organizations, but is not necessarily an exclusive management function. Consequently, the Board finds that this position is not excluded from the bargaining certificate.

G–11. Reporting Analyst–30-2055–Position Created January 13, 2005

[49] The incumbent of this position is responsible for designing and creating call centre reports and databases related to staff scheduling, efficiency, call volumes, service levels, bad debt collection, etc., in order to optimize call centre operations and identify opportunities to improve its efficiency. The data identifies trends and key indicators that are used to support business decisions. This position reports to a Business Analyst, who is two levels below the Vice-President–Corporate. Two bargaining unit positions report indirectly to this position. Supervision is described as the direction and coaching of the employees and performance evaluations.

[47] Pour déterminer si le poste comporte des fonctions de direction, reportons-nous à la rubrique « Responsabilités en matière décisionnelle » de la description de travail, qui dit ceci :

> Le titulaire devra seconder les diverses équipes en trouvant des solutions aux problèmes à l'aide des principes d'exCite! et de RAD.
>
> (traduction)

[48] Ce poste est comparé à trois postes de « directeur », soit ceux de directeur de projets principal, directeur – mise en oeuvre des processus et de directeur – facilitation des processus, qui ne sont pas exclus de l'unité de négociation, puisque deux d'entre eux ont été créés après la modification de l'unité de négociation et que le troisième a été aboli. Comme il a été indiqué précédemment, la comparaison avec des postes qui n'ont pas été scrutés par le Conseil n'est pas particulièrement utile pour déterminer s'il y a lieu d'exclure un poste comparable. Dans ce cas-ci, la responsable de mission est une spécialiste qui est appelée à coordonner des ressources dans sa sphère de compétence, mais qui ne jouit pas d'une latitude appréciable en matière décisionnelle au sens où l'entend la jurisprudence. Comme il est indiqué dans *British Columbia Telephone Company*, précitée, la définition de problèmes, l'analyse et l'élaboration de solutions possibles sont des tâches typiques des entreprises modernes, mais elles ne constituent pas nécessairement une fonction de direction exclusive. Le Conseil conclut donc que le poste n'est pas exclu de l'unité de négociation.

G – 11. Analyste de rapports – poste nº 30-2055 créé le 13 janvier 2005

[49] Le titulaire de ce poste a la responsabilité de concevoir et de créer des rapports et des bases de données ayant trait, entre autres, à l'établissement des horaires du personnel, au rendement, aux volumes d'appels, aux niveaux de service, au recouvrement des mauvaises créances, afin d'optimiser les activités du centre d'appels et de déterminer les aspects à améliorer afin d'en accroître l'efficacité. Les données recueillies permettent de définir les tendances et les indicateurs importants qui sont utilisés pour étayer les décisions commerciales. Le titulaire relève d'un analyste commercial, qui se situe deux niveaux en dessous du vice-président – général. Deux postes de l'unité de négociation relèvent indirectement de ce poste. Les tâches de supervision consistent à orienter et encadrer les employés et à évaluer leur rendement.

[50] In assessing the management functions of this position, the "Typical Problem Solving" section of the job description is described as follows:

> This position must be able to translate the needs of the Customer Service managers into clear reporting requirements. These requirements will be used for development by the incumbent or to coordinate with Information Systems for development.
> This position must be able to analyze large amounts of data and translate into concise summaries and make business recommendations. Using report requirements gathered from the Customer Service managers, the incumbent must be able to determine the appropriate system from which to extract data and in many cases combine data from various sources into a cohesive and comprehensive report.

[51] This position is being compared to the positions of Systems Analyst and Manager–Analysis and Solutions, two positions that appear as exclusions in the 2000 amended certificate, as well as to three other positions that were created thereafter, revenue assurance analyst (created in 2002), sales analyst (created in 2003), and business analyst, IS (created in 2003). There is one excluded position that carries the business analyst title, but it is for carrier services, and it is not a position being suggested for comparison. The incumbent of this position assumes certain responsibilities previously assumed by the Business Analyst–Customer Services, such as compiling and providing reports, which compare with duties of other positions that require the compilation of reports. Contacts with other employees are not in a supervisory but in a team capacity. This position can be compared with the concept of "knowledge workers" that was discussed in *British Columbia Telephone Company*, *supra*. While the preparation of documents and data may be a key input in making business recommendations, these functions are not regarded as a true management function as found in the jurisprudence. Without a substantial say in the decision-making process, reliance on data produced by a trusted professional is still an employee rather than a management function. Consequently, the Board finds that this position is not excluded from the bargaining certificate.

[50] Pour déterminer si le poste comporte des fonctions de direction, reportons-nous à la rubrique « Responsabilités en matière décisionnelle » de la description de travail, qui dit ceci :

> Le titulaire du poste doit tenir compte des besoins des directeurs – service à la clientèle, pour dresser la liste détaillée des exigences en matière de rapport et concevoir des rapports de façon autonome ou en collaboration avec les systèmes d'information.
> Le titulaire du poste doit être capable d'analyser d'importantes quantités de données, de rédiger des rapports récapitulatifs concis et de formuler des recommandations de nature commerciale. Compte tenu des besoins exprimés par les directeurs – service à la clientèle, le titulaire doit être capable de déterminer de quel système les données doivent être extraites et, bien souvent, de combiner des données de sources diverses pour préparer des rapports cohérents et complets.
>
> (traduction)

[51] Ce poste est comparé aux postes d'analyste de systèmes et du gestionnaire – analyse et solutions, deux postes qui figurent sur la liste des postes exclus dans le certificat modifié de 2000, de même qu'à trois autres postes qui ont été créés par la suite, soit ceux d'analyste de l'assurance des recettes (créé en 2002), d'analyste des ventes (créé en 2003) et d'analyste commercial – SI (créé en 2003). Il y a un poste d'analyste de systèmes qui est exclu, mais c'est celui qui se rapporte aux services de télécommunications; or, il ne figure pas sur la liste des postes comparables proposés. Le titulaire de ce poste s'acquitte de certaines responsabilités qui appartenaient jadis à l'analyste commercial – services à la clientèle, telles que préparer et fournir des rapports, et qui se comparent aux fonctions d'autres postes nécessitant l'établissement de rapports. Les contacts avec les autres employés s'inscrivent dans le contexte d'échanges entre membres d'une même équipe et non d'une relation de subordination. Le poste cadre davantage avec le concept de « travailleurs spécialisés » dont il est question dans *British Columbia Telephone Company*, précitée. Si la préparation de documents et de données constitue l'une des principales étapes de la formulation de recommandations commerciales, il n'en reste pas moins que ces responsabilités ne sont pas considérées comme de véritables fonctions de direction au sens où l'entend la jurisprudence. Faute de participation substantielle au processus de prise de décision, l'utilisation de données produites par un spécialiste de confiance est encore considérée comme une fonction d'exécution et non comme une fonction de direction. Le Conseil conclut donc que le poste n'est pas exclu de l'unité de négociation.

H–12. Manager–New Markets Development–40-2077–Position Created January 26, 2005

[52] The incumbent of this position is responsible for developing new revenue opportunities outside NorthwesTel's current geographical area in the Fort St. John, British Columbia area and in Northern Alberta in the oil and gas sector. This involves creating a rapport with customers, identifying their needs, and proposing appropriate solutions using products already created or creating new partnerships. It is one of two "manager" positions that report to the Director of Business Development–New Markets, who is one of several persons that report to the Vice-President–Corporate. No subordinates report to this position.

[53] For purposes of assessing the management functions of this position, the "Typical Problem Solving" section of the job description is described as follows:

> The key problem solving activity for this position is to identify, develop, and execute specific solutions for key oil and gas sector customers, in a timely and effective manner. ... The incumbent must develop business plans/proposals which optimise revenue results in a short timeframe, while maintaining an acceptable level of risk for the Company, ... Originality and creativity are required in the creation and delivery of business proposals (e.g. determining appropriate pricing strategy, balanced with the relationship development objective), in conjunction with the Business Development–New Markets' team.

[54] Except for the area of activity, the key role of this position is very similar to that of Manager Business Development–Wireless, Manager Business Development–Enterprise, and Market Development Manager, reviewed earlier. This position is being compared to three positions, Manager Business Development–Yellowknife, Manager Business Development and Implementation–Yellowknife, and Manager Advanced Solutions, that were created after the bargaining certificate was amended in 2000 and that do not appear on the list of exclusions. The comparable points with other jobs are that certain duties are "similar," but this is not helpful unless the comparable positions have been the subject of review for purposes of exclusion, which is not the case. Furthermore, the Board sees no distinction between the level of responsibility exercised by the incumbent of this

H – 12. Directeur – développement de nouveaux marchés – poste nº 40-2077 créé le 26 janvier 2005

[52] Le titulaire de ce poste est responsable de dénicher de nouvelles occasions d'affaires à l'extérieur du secteur géographique actuel de NorthwesTel, soit la région de Fort St. John (Colombie-Britannique), et dans le secteur pétrolier et gazier du nord de l'Alberta. Pour ce faire, il doit établir des contacts avec les clients, cerner leurs besoins et leur proposer des solutions adaptées en utilisant les produits qui existent déjà ou en créant de nouveaux partenariats. C'est l'un des deux postes de « directeur » qui relèvent du directeur – prospection de la clientèle – nouveaux marchés, lequel relève avec plusieurs autres du vice-président – général. Le poste ne comporte pas de tâches de supervision.

[53] Pour déterminer si le poste comporte des fonctions de direction, reportons-nous à la rubrique « Responsabilités en matière décisionnelle » de la description de travail, qui dit ceci :

> La principale responsabilité en matière décisionnelle est la suivante : déterminer quelles solutions conviennent spécifiquement aux principaux clients des secteurs pétrolier et gazier, les concevoir et les mettre en oeuvre au moment opportun et de manière efficace. ... Le titulaire du poste doit élaborer des plans d'activités/propositions commerciales visant à optimiser les recettes à brève échéance tout en maintenant un niveau acceptable de risque pour l'entreprise ... Le titulaire doit faire preuve d'originalité et de créativité lors de la création et de la mise en oeuvre de propositions commerciales (p. ex. en déterminant la stratégie d'établissement des prix pertinente compte tenu de l'objectif de développement de la relation) de concert avec l'équipe du service de la prospection de la clientèle – nouveaux marchés.
>
> (traduction)

[54] Hormis le secteur d'activité, la principale responsabilité de ce poste est très similaire à celle du directeur – prospection de la clientèle, sans fil, du directeur – prospection de la clientèle, entreprise et du directeur – développement du marché, dont les postes ont été examinés plus tôt. Ce poste est comparé à trois postes, ceux de directeur – prospection de la clientèle – Yellowknife, directeur – prospection de la clientèle et implantation – Yellowknife et directeur – solutions de pointe, qui ont été créés après la modification du certificat en 2000 et qui ne figurent pas sur la liste des postes exclus. Les éléments comparables sont que certaines fonctions sont « similaires », mais cela ne nous est d'aucune utilité, à moins que les postes comparables aient fait l'objet d'un examen pour déterminer s'ils sont exclus de l'unité de négociation, ce qui n'est pas le cas. De plus, le Conseil constate qu'il

position and that exercised by the Manager Business Development–Wireless, Manager Business Development–Enterprise, and Market Development Manager. Consequently, the Board finds that this position, for the reasons previously expressed, is not excluded from the bargaining certificate.

I–14. Campaign Manager–Team Lead–40-2060B–Position Created April 26, 2006

[55] The title, job description and reporting relationship of this position were changed on the day of the hearing to Campaign Manager–Team Lead–40-20602, which is a combination of two positions, Campaign Manager–Consumer and Campaign Manager–SMB. The incumbent is responsible for the delivery of communication plans and campaigns to promote the company's products and services. The incumbent administers an $800,000 budget tied to the negotiation of contracts and agreements with advertising agencies. This combined position now reports to the Manager Market Development, that in turn reports to the Portfolio Manager–Consumer/SMB. One person, the Campaign Manager, reports to this position, but the job description does not mention any supervisory responsibilities towards this staff.

[56] The "Typical Problem Solving" section of the job description has not changed and is described as follows:

> This position must decide how to translate revenue targets into campaign targets or Call Centre targets. The position develops campaigns, which requires creativity (by developing campaigns, which are fresh and interesting). Must be able to motivate Call Centre staff to sell.

[57] A good part of this position is focussed on the use of databases and graphic design to develop strategies in order to reach a broader customer market. The job description describes technical rather than managerial responsibilities, as understood under the *Code*, and is an example of the "knowledge workers" referred to in *British Columbia Telephone Company*, *supra*. Significantly, the three positions to which it is being compared have been abolished so that there is apparently no other position against which to compare

n'existe pas de distinction entre le niveau de responsabilité du titulaire de ce poste et le niveau de responsabilité du directeur – prospection de la clientèle, sans fil, du directeur – prospection de la clientèle, entreprise et du directeur – développement du marché. Le Conseil conclut donc, pour les motifs indiqués précédemment, que ce poste n'est pas exclu de l'unité de négociation.

I – 14. Directeur de campagne – chef d'équipe – poste nº 40-2060B créé le 26 avril 2006

[55] Le titre, la description de travail et la relation hiérarchique de ce poste ont été modifiés le jour même de l'audience. Le poste porte désormais le titre de directeur de campagne – chef d'équipe – poste nº 40-20602 et combine les fonctions de deux postes, soit ceux de directeur de campagne – consommateurs et de directeur de campagne – PME. Son titulaire est responsable de l'exécution des plans et campagnes de communication visant à faire la promotion des produits et services de l'entreprise. Il administre un budget de 800 000 $ qui est lié à la négociation de contrats et d'ententes avec des agences de publicité. Ce poste relève désormais du directeur – développement des marchés, qui lui relève du directeur de portefeuille – consommateurs/PME. Une seule personne, le directeur de campagne, relève de ce poste, mais la description de travail ne fait aucunement mention de tâches de supervision.

[56] La rubrique « Responsabilités en matière décisionnelle » de la description de travail, qui est restée inchangée, indique ceci :

> Le titulaire du poste doit décider comment traduire les objectifs de recettes en objectifs de campagne ou du centre d'appels. Il conçoit des campagnes, ce qui nécessite de la créativité (pour concevoir des campagnes innovatrices et intéressantes). Il doit être capable de motiver le personnel du centre d'appels à vendre des produits et services.
>
> (traduction)

[57] Les tâches de ce poste sont en grande partie axées sur l'utilisation de données et la conception de graphiques pour concevoir des stratégies qui permettront de rejoindre le plus grand marché d'affaires possible. Les fonctions décrites dans la description de travail sont de nature technique et ne s'accordent pas avec les responsabilités d'un poste de direction au sens du *Code*; elles coïncident davantage avec la définition de « travailleurs spécialisés » que l'on trouve dans *British Columbia Telephone Company*, précitée. Les

it. The team relationship with the Campaign Manager is confined to prioritizing the work of the subordinate and monitoring activities for the unit. As found in *Cominco Ltd.*, *supra*, employees who commit an enterprise to expenditures do not exercise functions incompatible with union membership. Consequently, the Board finds that this position is not excluded from the bargaining certificate.

J–15. Security Architect–30-2057–Position Created April 4, 2005

[58] The incumbent of this position is responsible for the scheduling and implementation of security-related projects. He evaluates the relevance of technology within projects, provides advice on large technology investments, evaluates the relevance of technology in the company's overall business plan and ensures compliance with security policy. He manages the risks associated with security issues and sets policy within his jurisdiction. This position reports to the Director–Information Systems. No subordinates report to this position.

[59] For purposes of assessing the management functions of this position, the "Typical Problem Solving" section of the job description is described as follows:

> ... Typical decision-making and problem-solving requires a combination of sound judgement (i.e. prioritising scarce financial and human resources; determining the time required from planning to market) and risk taking (i.e. basing decisions on available information and predicting the future). With some of these issues the incumbent will seek direction and advice from the Manager IS Infrastructure and Director Information Systems.

[60] In *NorthwesTel Inc. (226)*, *supra*, the Board agreed to exclude two similar positions, Technical Architect and Systems Architect, on the basis that they exercised duties that had previously been exercised in other positions. In that decision, the Board took the view that the bargaining certificate referred to categories of employees to be excluded and that these positions came within these categories. The Board also found that these positions exercised technical supervision over other employees and that it was appropriate to exclude them

trois postes auxquels ce poste est comparé ayant été abolis, il n'existerait pas d'autre poste comparable. La relation de subordination avec le directeur de campagne se limite à établir les priorités de travail du subalterne et à assurer le suivi des activités pour le compte de l'unité. Comme il est dit dans *Cominco Ltd.*, précitée, le fait d'avoir son mot à dire dans les dépenses d'une entreprise n'est pas incompatible avec l'appartenance à un syndicat. Le Conseil conclut que le poste n'est pas exclu de l'unité de négociation.

J – 15. Architecte – sécurité – poste n° 30-2057 créé le 4 avril 2005

[58] Le titulaire de ce poste est responsable de l'établissement du calendrier d'exécution et de la réalisation de projets en matière de sécurité. Il évalue la pertinence de la technologie dans le cadre des projets, fournit des avis sur les investissements importants en matière de technologie, évalue la pertinence de la technologie dans le plan d'activités général de l'entreprise et veille à l'application des règles de sécurité. Il gère les risques associés à la sécurité et établit les lignes de conduite qui s'imposent dans sa sphère de compétence. Ce poste relève du directeur – systèmes d'information et ne comporte pas de tâches de supervision.

[59] Pour déterminer si le poste comporte des fonctions de direction, reportons-nous à la rubrique « Responsabilités en matière décisionnelle », qui dit ceci :

> ... Les responsabilités décisionnelles courantes nécessitent un jugement sûr (c.-à-d. prioriser les rares ressources financières et humaines; déterminer le délai requis, de la planification à la commercialisation) et la capacité de prendre des risques (c.-à-d. fonder ses décisions sur l'information disponible et prévoir l'avenir). Dans certains cas, le titulaire doit solliciter l'avis du directeur – infrastructure SI et du directeur – systèmes d'information.
>
> (traduction)

[60] Dans *NorthwesTel Inc. (226)*, précitée, le Conseil a accepté d'exclure deux postes similaires, soit ceux d'architecte technique et d'architecte des systèmes au motif que leurs titulaires exerçaient des fonctions qui étaient jadis exercées par d'autres. Dans cette décision, le Conseil a considéré que le certificat d'accréditation définissait des catégories d'employés à exclure et que les titulaires de ces postes entraient dans ces catégories. Le Conseil a aussi conclu qu'ils exerçaient une supervision technique sur d'autres employés et qu'il y

from the bargaining unit on this basis and because they were similar to other excluded positions.

[61] While this position is arguably similar to the previous nine positions which are the subject of this decision, it should be treated differently from these positions for a number of reasons. Firstly, in *NorthwesTel Inc. (226)*, *supra*, the Board's previous Chairperson found that the position of systems architect, a position with a job description very similar to that of security architect, should be excluded. Secondly, while the Board applies the criteria set out in the *Code* in order to decide who is an "employee," it must also ensure some measure of consistency within the employer's operations with respect to similar positions. Thirdly, the higher and more direct level of reporting relationship of the position of security architect to the Director–Information Systems, when compared to that of Technical Architect, provides a justifiable basis for excluding this position. Consequently, the Board finds that this position is excluded from the bargaining certificate.

VI–The Bargaining Certificate

[62] Finally, the issue of changes in titles of more than half the positions (and their content) excluded from the bargaining unit by agreement in 1999 should be addressed. Much of the evidence in this case was based on job titles and descriptions that have been changed since the bargaining certificate was amended in 2000. Essentially, the proposed exclusions in this application are being measured against a continuously moving target, so much so, that changes were made to job titles and incumbents up to the hearing and at the hearing itself.

[63] As neither the union nor the employer asked the Board to review the scope of the bargaining unit to consider these changes, the Board has abstained from doing so. However, in light of what appear to be significant changes to the composition of the bargaining unit since 2000 and in order to avoid further disputes over inclusions and exclusions in respect of this bargaining unit, an eventual bargaining unit review under section 18 of the *Code* might be in order.

avait lieu de les exclure de l'unité de négociation pour cette raison et parce que leurs fonctions étaient similaires à celles d'autres postes exclus.

[61] Si ce poste est assurément similaire aux neuf autres postes qui ont été examinés en l'espèce, il n'en justifie pas moins un traitement différent et ce, pour diverses raisons. La première est que dans *NorthwesTel Inc. (226)*, précitée, l'ancien Président du Conseil a conclu que le poste d'architecte des systèmes, dont la description est essentiellement identique à celle de l'architecte – sécurité, se devait d'être exclu. La deuxième, c'est qu'en appliquant les critères établis dans le *Code* pour déterminer qui est un « employé », le Conseil doit parallèlement maintenir une certaine cohérence dans les activités de l'employeur par rapport à des postes similaires. La troisième raison, c'est que le niveau plus élevé et plus direct du rapport hiérarchique qui existe entre l'architecte – sécurité et le directeur – systèmes d'information, par rapport à celui qui existe avec le poste d'architecte technique constitue un motif suffisant d'exclure ce poste. Le Conseil conclut donc que le poste d'architecte – sécurité est exclu de l'unité de négociation.

VI – Le certificat d'accréditation

[62] En terminant, on ne saurait passer sous silence la question du changement de titre (et de contenu) de plus de la moitié des postes qui ont été exclus de l'unité de négociation par l'entente conclue en 1999. Une bonne partie de la preuve en l'espèce était fondée sur des titres de poste et des descriptions de travail qui ont changé depuis que le certificat d'accréditation a été modifié en 2000. Le fait est que les postes exclus en l'espèce sont essentiellement comparés à un ensemble de postes en perpétuel mouvement, si tant est que des changements ont été apportés aux titres et titulaires des postes jusqu'à la tenue de l'audience et même durant l'audience.

[63] Étant donné qu'aucune des parties n'a présenté de demande en vue de faire réviser la portée de l'unité de négociation pour tenir compte de ces changements, le Conseil s'est abstenu de le faire. Cependant, compte tenu de ce qui nous apparaît comme des changements importants dans la composition de l'unité de négociation depuis 2000 et afin d'éviter d'autres différends au sujet des postes inclus ou exclus relativement à cette unité de négociation, il serait probablement indiqué d'effectuer ultérieurement une révision de l'unité de négociation en vertu de l'article 18 du *Code*.

VII–Conclusion

[64] In summary, the Board concludes that:

A–the following positions are included in the bargaining unit:

1. Manager Business Development–Wireless
4. Manager Business Development–Enterprise
5. Market Development Manager–SMB
6. Project Manager–Marketing
8. Manager Special Projects
9. Engagement Leader
11. Reporting Analyst
12. Manager–New Markets Development
14. Campaign Manager–Team Lead

B–the following position is excluded from the bargaining unit:

15. Security Architect

VII – Conclusion

[64] En résumé, le Conseil conclut que :

A – les postes suivants sont inclus dans l'unité de négociation :

1. Directeur – prospection de la clientèle, sans fil
4. Directeur – prospection de la clientèle, entreprise
5. Directeur – développement du marché – PME
6. Directeur de projets – marketing
8. Directeur de projets spéciaux
9. Responsable de mission
11. Analyste de rapports
12. Directeur – développement de nouveaux marchés
14. Directeur de campagne – chef d'équipe

B – le poste suivant est exclu de l'unité de négociation :

15. Architecte – sécurité

CASES CITED

Bank of Nova Scotia v. *Canada Labour Relations Board*, [1978] 2 F.C. 807

Bank of Nova Scotia (Port Dover Branch) (1977), 21 di 439; [1977] 2 Can LRBR 126; and 77 CLLC 16,090 (CLRB no. 91)

British Columbia Telephone Company (1976), 20 di 239; [1976] 1 Can LRBR 273; and 76 CLLC 16,015 (CLRB no. 58)

Canada Post Corporation (1989), 79 di 35; and 90 CLLC 16,007 (CLRB no. 767)

Cape Breton Development Corporation (1986), 67 di 203 (CLRB no. 595)

Cominco Ltd. (1980), 40 di 75; [1980] 3 Can LRBR 105; and 80 CLLC 16,045 (CLRB no. 240)

NorthwesTel Inc., December 13, 1999 (CIRB LD 158)

NorthwesTel Inc., [2003] CIRB no. 226

STATUTE CITED

Canada Labour Code, Part I, ss. 3; 14(3)(f); 16(p)(ii); 18

AFFAIRES CITÉES

Banque de Nouvelle-Écosse c. *Conseil canadien des relations du travail*, [1978] 2 C.F. 807

Banque de Nouvelle-Écosse (succursale de Port Dover) (1977), 21 di 439; [1977] 2 Can LRBR 126; et 77 CLLC 16,090 (CCRT n° 91)

British Columbia Telephone Company (1976), 20 di 239; [1976] 1 Can LRBR 273; et 76 CLLC 16,015 (CCRT n° 58)

Cominco Ltd. (1980), 40 di 75; [1980] 3 Can LRBR 105; et 80 CLLC 16,045 (CCRT n° 240)

NorthwesTel Inc., 13 décembre 1999 (CCRI LD 158)

NorthwesTel Inc., [2003] CCRI n° 226

Société canadienne des postes (1989), 79 di 35; et 90 CLLC 16,007 (CCRT n° 767)

Société de développement du Cap-Breton (1986), 67 di 203 (CCRT n° 595)

LOI CITÉE

Code canadien du travail, Partie I, art. 3; 14(3)f); 16p)ii); 18

Canada Industrial Relations Board
Conseil canadien des relations industrielles

Vol. 9-07

Reasons for decision

Syndicat des travailleurs de Transport Asselin de Saint-Romain (CSN),
applicant,
and
Transport Robert (1973) Ltée,
employer,
and
Transport Asselin Ltée,
employer,
and
Transport Drivers, Warehousemen and General Workers' Union, Teamsters Quebec, Local 106 (FTQ); Drivers and Miscellaneous Workers, Local 69 (Teamsters Quebec),
interested parties.

CITED AS: Transport Robert (1973) Ltée and Transport Asselin Ltée

Board File: 25756-C

Decision no. 378
January 31, 2007

Application for a declaration of a partial sale of business pursuant to section 44 of the *Canada Labour Code, Part I.*

Declaration of partial sale of business—Bankruptcy—Section 44—Successor employer—Practice and procedure—The union filed an application for a declaration of a partial sale of business pursuant to section 44 of the *Code*—The union alleges that Transport Robert is the successor employer of Transport Asselin—Transport Asselin transported wood shavings, sawdust and logs by truck—Transport Robert is a truck transportation company that transports wood shavings, dust (sawdust) and logs, and that acquired some of the assets in the course of the liquidation of Transport Asselin's assets—The Board concludes that there was no sale or actual transfer of either all or part of Transport Asselin's business—Only a collection of assets was transferred to the purchaser—The Board cannot conclude that there was a transfer or continuation of activities of the Transport Asselin business to Transport Robert—Transport Asselin's

Motifs de décision

Syndicat des travailleurs de Transport Asselin de Saint-Romain (CSN),
requérant,
et
Transport Robert (1973) Ltée,
employeur,
et
Transport Asselin Ltée,
employeur,
et
Union des chauffeurs de camions, hommes d'entrepôts et autres ouvriers, Teamsters Québec, section locale 106 (FTQ); Union des chauffeurs et ouvriers de diverses industries, section locale 69 (Teamsters Québec),
parties intéressées.

CITÉ : Transport Robert (1973) Ltée et Transport Asselin Ltée

Dossier du Conseil : 25756-C

Décision n° 378
le 31 janvier 2007

Demande de déclaration de vente partielle d'entreprise en vertu de l'article 44 du *Code canadien du travail, Partie I.*

Déclaration de vente partielle d'entreprise – Faillite – Article 44 – Employeur successeur – Pratique et procédure – Le syndicat a présenté une demande de déclaration de vente partielle d'entreprise en vertu le l'article 44 du *Code* – Le syndicat allègue que Transport Robert est l'employeur successeur de Transport Asselin – Transport Asselin effectuait le transport par camion de copeaux, de sciures et de billots de bois – Transport Robert est une entreprise de transport par camion qui effectue le transport de copeaux, de poussières et de billots de bois qui a acquis de l'équipement dans le cadre de la liquidation des actifs de Transport Asselin – Le Conseil conclut qu'il n'y a eu aucune vente ni aucun transfert véritable, que ce soit de l'ensemble ou d'une partie de l'entreprise de Transport Asselin – Ce ne sont que des éléments d'actifs qui ont été cédés à l'acquéreur – On ne peut conclure qu'il y a eu transfert ou continuité des activités

assets were essentially liquidated under the bankruptcy and for the creditors—There does not appear to be any indication of a sale of a business that continues to be operated—This application is dismissed.

The Board was composed of Ms. Louise Fecteau, Vice-Chairperson, sitting alone pursuant to section 14(3)(f) of the *Canada Labour Code (Part I–Industrial Relations)* (the *Code*).

Appearances

Mr. Jean Laroche, for the Syndicat des travailleurs de Transport Asselin de Saint-Romain (CSN);
Mr. Guy Dussault, for Transport Robert (1973) Ltée;
Mr. Marcel Roy, for Transport Asselin Ltée;
Ms. Louise-Hélène Guimond, for Transport Drivers, Warehousemen and General Workers' Union, Teamsters Quebec, Local 106 (FTQ);
Mr. Daniel Tremblay, for Drivers and Miscellaneous Workers, Local 69 (Teamsters Quebec).

Section 16.1 of the *Code* provides that the Board may decide any matter before it without holding an oral hearing. In this case, the Board is of the view that the parties' written submissions are sufficient to decide the issues raised in this application.

I–Nature of the Application

[1] On May 9, 2006, the Syndicat des travailleurs de Transport Asselin de Saint-Romain (CSN) (the union), filed an application for a declaration of a partial sale of business pursuant to section 44 of the *Code*, requesting that the Board declare that Transport Robert (1973) Ltée (Transport Robert) is the successor employer of Transport Asselin Ltée (Transport Asselin).

II–Background and Facts

[2] On December 19, 2001, the union was certified as the bargaining agent for all drivers of Transport Asselin working at 452 Highway 108, Saint-Romain, Quebec. Transport Asselin transported wood shavings, sawdust and logs by truck.

de l'entreprise de Transport Asselin au profit de Transport Robert – Les actifs de Transport Asselin ont pour ainsi dire été liquidés dans le cadre de la faillite et pour le compte des créanciers – Il ne semble y avoir aucun indice de la vente d'une entreprise qui continue d'être exploitée – La présente demande est rejetée.

Le Conseil se composait de M[e] Louise Fecteau, Vice-Présidente, siégeant seule en vertu de l'alinéa 14(3)f) du *Code canadien du travail (Partie I – Relations du travail)* (le *Code*).

Ont comparu

M[e] Jean Laroche, pour le Syndicat des travailleurs de Transport Asselin de Saint-Romain (CSN);
M[e] Guy Dussault, pour Transport Robert (1973) Ltée;
M. Marcel Roy, pour Transport Asselin Ltée;
M[e] Louise-Hélène Guimond, pour l'Union des chauffeurs de camions, hommes d'entrepôts et autres ouvriers, Teamsters Québec, section locale 106 (FTQ);
M[e] Daniel Tremblay, pour l'Union des chauffeurs et ouvriers de diverses industries, section locale 69 (Teamsters Québec).

L'article 16.1 du *Code* prévoit que le Conseil peut rendre toute décision sans tenir d'audience. Dans la présente affaire, le Conseil est d'avis que les observations écrites des parties suffisent pour trancher les questions soulevées dans la présente demande.

I – Nature de la demande

[1] Le Syndicat des travailleurs de Transport Asselin de Saint-Romain (CSN) (le syndicat) a présenté, le 9 mai 2006, une demande de déclaration de vente partielle d'entreprise en vertu de l'article 44 du *Code*, dans laquelle il réclame que le Conseil déclare que Transport Robert (1973) Ltée (Transport Robert) est l'employeur successeur de Transport Asselin Ltée (Transport Asselin).

II – Contexte et faits

[2] Le 19 décembre 2001, le syndicat a été accrédité à titre d'agent négociateur de tous les chauffeurs au service de Transport Asselin travaillant au 452, Route 108, Saint-Romain (Québec). Transport Asselin effectuait le transport par camion de copeaux, de sciures et de billots de bois.

[3] On August 25, 2005, Transport Asselin made an assignment in bankruptcy. Demers Beaulne Lachance Inc. was appointed the trustee in bankruptcy and proceeded to liquidate the assets of Transport Asselin. According to the inventory of assets provided by the trustee, the assets included trailers and semi-trailers, tractors of all kinds, trucks, buildings, furniture, ventilation and other equipment, and grinding accessories. The inventory filed in the bankruptcy case indicated that the total assets came to $6,144,752.85.

[4] In the course of the liquidation of assets by the trustee, Transport Robert submitted an offer to purchase, which was duly signed by itself and the trustee, and acquired some of the assets for $720,000, including the ventilation equipment, two buildings, a loading ramp and grinding equipment and accessories. Transport Robert is a truck transportation company that transports wood shavings, dust (sawdust) and logs, among other things.

III–Position of the Parties

A–The Union

[5] The applicant union maintained that since Transport Asselin's bankruptcy assets were acquired, Transport Robert has continued to conduct some of the activities of Transport Asselin, the bankrupt company, related to the sawdust and logs division.

[6] The union stated that since the acquisition, Transport Robert has had its employees do the same work as that of the Transport Asselin employees who were assigned to the sawmill and logs division, and that it has used the Transport Asselin trailers for that purpose. It maintained that Transport Robert did not operate in a specific industry before it acquired the assets of Transport Asselin.

B–Transport Robert

[7] Transport Robert pointed out that the transaction it negotiated with the trustee regarding certain pieces of equipment did not warrant the application of section 44 of the *Code*. Transport Robert indicated that it acquired trailers from the bankruptcy of Transport Asselin, 41 of which are being used at its Boucherville terminal, 4 at the Sherbrooke terminal and 2 at Lac Mégantic. It specified that an excavating shovel had been sent to its Trois-Rivières terminal.

[3] Le 25 août 2005, Transport Asselin a fait cession de ses biens. Demers Beaulne Lachance Inc. a été nommé en tant que syndic à la faillite et a procédé à la liquidation des actifs de Transport Asselin. D'après le bilan des actifs fourni par le syndic, les actifs comprennent notamment des remorques et semi-remorques, des tracteurs de tout type, des camions, des immeubles, de l'ameublement, de l'équipement de soufflerie et autre, et des accessoires de broyage. Le bilan déposé dans l'affaire de faillite indique que le total de l'actif se chiffrait à 6 144 752,85 $.

[4] Dans le cadre de la liquidation des actifs par le syndic, Transport Robert, après avoir conclu une offre d'achat dûment signée par elle-même et le syndic, a acquis de l'équipement pour la somme de 720 000 $, dont de l'équipement de soufflerie, deux bâtiments, une rampe de chargement, et de l'équipement et des accessoires de broyage. Transport Robert est une entreprise de transport par camion qui effectue, entre autres, le transport de copeaux, de poussières (sciures de bois) et de billots de bois.

III – Position des parties

A – Le syndicat

[5] Le syndicat requérant soutient que depuis l'acquisition d'actifs de la faillite de Transport Asselin, Transport Robert a continué d'exercer, en partie, les activités du failli, Transport Asselin en ce qui a trait à la division de sciure et de copeaux.

[6] Le syndicat maintient que depuis l'acquisition, Transport Robert fait exécuter par ses employés le même travail que celui effectué par les employés de Transport Asselin affectés à la division de sciure et copeaux et ce, tout en utilisant les remorques qui appartenaient à cette dernière. Il soutient que Transport Robert n'oeuvrait pas dans un secteur d'activités précis avant l'acquisition des actifs de Transport Asselin.

B – Transport Robert

[7] Transport Robert fait valoir que la transaction qu'elle a conclue avec le syndic concernant certaines pièces d'équipement n'est pas de nature à déclencher l'application de l'article 44 du *Code*. Transport Robert indique avoir acquis des remorques de la faillite de Transport Asselin, dont 41 sont utilisées à son terminal de Boucherville, 4 à celui de Sherbrooke et 2 à Lac Mégantic. Elle précise qu'une pelle excavatrice a été acheminée à son terminal de Trois-Rivières.

[8] With regard to the stationary equipment and grinding accessories that were also acquired through the bankruptcy, Transport Robert pointed out that they are all being operated by a new company, Broyage de bois BBI Inc., whose offices are located in Rougemont.

[9] Transport Robert explained that the company's geographic location prevented it from serving Transport Asselin clients out of Boucherville or Trois-Rivières. As for the Sherbrooke and Lac Mégantic terminals, Transport Robert said it did not know whether former Transport Asselin clients had joined its clientele, but, if that were the case, their numbers would be negligible.

[10] Finally, Transport Robert submitted that, contrary to what the union claimed, it is active in practically every area of road transportation, including the transportation of wood shavings, dust (sawdust) and logs.

C–The Drivers and Miscellaneous Workers, Local 69 (Teamsters Quebec) and the Transport Drivers, Warehousemen and General Workers' Union, Teamsters Quebec, Local 106 (FTQ)

[11] The two unions, Drivers and Miscellaneous Workers, Local 69 (Teamsters Quebec) and Transport Drivers, Warehousemen and General Workers' Union, Teamsters Quebec, Local 106 (FTQ), are both interested parties in this case, and they fully endorse the position of Transport Robert.

IV–Analysis and Decision

[12] The purpose of section 44 of the *Code* is not to restrict or limit the manner in which an employer disposes of its business. Section 44 guarantees that bargaining rights are not suddenly extinguished by a change in ownership or corporate structure.

[13] In *Parrish & Heimbecker, Limited*, [2004] CIRB no. 264; and 117 CLRBR (2d) 201, the Board reiterated the criterion set out in *Halifax Grain Elevator Limited* (1991), 85 di 42; 15 CLRBR (2d) 191; and 91 CLLC 16,033 (CLRB no. 867). That criterion, which has four components, must be applied to determine whether there was a sale of business within the meaning of the *Code*:

[8] Quant à l'équipement fixe et aux accessoires de broyage également acquis de la faillite, Transport Robert fait valoir qu'ils sont tous exploités par une nouvelle société, Broyage de bois BBI Inc., dont les bureaux sont situés à Rougemont.

[9] Pour ce qui est de la clientèle de Transport Asselin, Transport Robert précise qu'elle ne peut la desservir depuis Boucherville ou Trois-Rivières, compte tenu de la localisation géographique de l'entreprise. Quant aux terminaux de Sherbrooke et Lac Mégantic, Transport Robert dit ignorer si des anciens clients de Transport Asselin font maintenant partie de sa clientèle et, si tel était le cas, leur nombre serait négligeable.

[10] Enfin, Transport Robert soutient que contrairement à ce qu'allègue le syndicat, elle est active dans pratiquement tous les domaines du transport routier, y compris le transport de copeaux, de poussière (sciures de bois) et de billots de bois.

C – L'Union des chauffeurs et ouvriers de diverses industries, section locale 69 (Teamsters Québec) et l'Union des chauffeurs de camions, hommes d'entrepôts et autres ouvriers, Teamsters Québec, section locale 106 (FTQ)

[11] Les deux syndicats, l'Union des chauffeurs et ouvriers de diverses industries, section locale 69 (Teamsters Québec) et l'Union des chauffeurs de camions, hommes d'entrepôts et autres ouvriers, Teamsters Québec, section locale 106 (FTQ), toutes deux parties intéressées à la présente affaire, soutiennent qu'elles adhèrent entièrement à la position exposée par Transport Robert.

IV – Analyse et décision

[12] L'objet de l'article 44 du *Code* n'est pas de restreindre ni de limiter la manière dont un employeur peut céder son entreprise. L'article 44 offre la garantie que les droits de négociation ne seront pas soudainement éteints par un changement de propriétaire ou de structure d'entreprise.

[13] Dans l'affaire *Parrish & Heimbecker, Limited*, [2004] CCRI n° 264; et 117 CLRBR (2d) 201, le Conseil a rappelé le critère énoncé dans l'affaire *Halifax Grain Elevator Limited* (1991), 85 di 42; 15 CLRBR (2d) 191; et 91 CLLC 16,033 (CCRT n° 867). C'est ce critère, composé de quatre volets, qui doit être appliqué pour déterminer s'il y a eu vente d'entreprise au sens du *Code* :

1. Is the alleged buyer indeed operating a federal business or "going concern"?

2. Was the alleged seller indeed operating or otherwise controlling as his own that said federal "going concern" in whole or in part before the sale took place?

3. Were union bargaining rights in some way tied to the seller's business or part thereof that was presumably sold?

4. Has there been an actual sale or transfer of that same business or part thereof to the buyer?

(*Parrish & Heimbecker, Limited*, *supra*, pages 7; and 205)

[14] The matter of sale or transfer of a business has been addressed in several Board decisions. In *Parrish & Heimbecker, Limited*, *supra*, the Board indicated what it would consider when determining whether a sale of business occurred within the meaning of the *Code*:

[17] ... Its attention is neither upon the formalities of ownership nor the particular method used to facilitate the business changing hands. The Board is more concerned with realities than appearances in its inquiry. **The object of the transfer must be examined to determine whether the business or a part of it, as opposed to a mere collection of assets, has changed hands**. ... it is the substance rather than the form of the transaction that determines whether or not a business or part thereof has been transferred. The question to be asked is **"whether there is a substantial continuity of the business."**

....

[19] In deciding whether a transaction amounts to a transfer of business, consideration must be given to the whole of the circumstances, weighing the factors that point in one direction against those that point in another. Many factors may be relevant, though few are conclusive or sufficient in themselves.

(pages 7 and 8; and 206, emphasis added)

[15] In view of the principles stated in the above-mentioned jurisprudence, it is vital to determine whether Transport Robert acquired a collection of assets or rather a part of Transport Asselin's business from the trustee in bankruptcy. The purpose of the transfer between the transferor and the purchaser must be examined to determine whether, in this case, a part of Transport Asselin, and not just a collection of assets, was transferred.

[16] In this case, there is no doubt that Transport Asselin operated an active federal business as defined in the *Code*. Nor is there any doubt that the applicant

1. L'acheteur exploite-t-il effectivement une « entreprise active » fédérale?

2. Le vendeur exploitait-il (ou contrôlait-il) effectivement lui-même, en totalité ou en partie, cette « entreprise active » fédérale, avant que la vente ait lieu?

3. Y avait-il des droits de négociation syndicaux liés d'une quelconque façon à cette entreprise ou partie d'entreprise du vendeur qui aurait été vendue?

4. Y a-t-il effectivement eu vente ou transfert de cette même entreprise ou partie d'entreprise à l'acheteur?

(*Parrish & Heimbecker, Limited*, précitée, pages 7; et 205)

[14] La question de vente ou de transfert d'entreprise a fait l'objet de nombreuses décisions du Conseil. Dans l'affaire *Parrish & Heimbecker, Limited*, précitée, le Conseil a énoncé ce sur quoi il s'attarde lorsqu'il doit déterminer s'il y a eu vente d'entreprise au sens du *Code* :

[17] ... Ce dernier ne s'attarde ni aux formalités relatives à la propriété, ni au mode privilégié pour faciliter la cession. Il s'intéresse davantage aux réalités qu'aux apparences dans son analyse de la situation. **Il examine l'objet du transfert pour déterminer si l'entreprise ou une partie de celle-ci, et non un simple regroupement d'éléments d'actif, a été cédée** ... c'est le fond plutôt que la forme de la transaction qui permet de trancher la question de savoir si une entreprise ou une partie de celle-ci a été transférée. Il faut déterminer « **s'il y a eu continuité manifeste des activités de l'entreprise** ». (traduction).

....

[19] Pour déterminer si une transaction donne lieu à un transfert d'entreprise, il faut examiner l'ensemble des circonstances et soupeser les facteurs qui pointent dans une direction plutôt que dans l'autre. De nombreux facteurs peuvent être pertinents, mais peu d'entre eux sont déterminants ou complets en eux-mêmes.

(pages 7 et 8; et 206, c'est nous qui soulignons)

[15] Compte tenu des principes énoncés dans la jurisprudence examinée ci-dessus, il faut déterminer si Transport Robert a fait l'acquisition d'un ensemble d'éléments d'actif ou si l'on peut dire qu'il a acheté une partie de l'entreprise de Transport Asselin auprès du syndic de faillite. L'objet du transfert entre le cédant et l'acquéreur doit être examiné pour déterminer si, dans ce cas-ci, une partie de Transport Asselin, et non un simple ensemble d'éléments d'actif a été cédé.

[16] En l'espèce, il ne fait aucun doute que Transport Asselin exploitait une entreprise fédérale active au sens du *Code*. Il ne fait aucun doute non plus que le syndicat

union was certified as the bargaining agent for all Transport Asselin drivers before it went bankrupt.

[17] After weighing and taking into consideration all of the elements in this case and examining the factors that characterize a sale of a business and those that apply to the sale of a collection of assets, the Board concludes that there was no sale or actual transfer of either all or part of Transport Asselin's business.

[18] The offer to purchase signed between the trustee in bankruptcy and Transport Robert, dated August 26, 2005, clearly indicates that only a collection of assets was transferred to the purchaser. The preamble to the offer to purchase reads as follows:

> WHEREAS, on August 25, 2005, TAL transferred its assets to the SELLER pursuant to the *Bankruptcy and Insolvency Act* ("BIA");
>
> AND WHEREAS certain assets of TAL should remain operational in order to preserve their market value for the benefit of creditors;
>
> AND WHEREAS the undersigned (the "PURCHASER") wishes to purchase these assets from TAL, as listed in appendices 1, 2 and 3 hereto (the "ASSETS"), pursuant to the terms and conditions herein stated;
>
> THE PURCHASER OFFERS TO BUY THE ASSETS FROM THE SELLER PURSUANT TO THE TERMS AND CONDITIONS HEREIN STATED...
>
> (translation)

[19] The list of appendices attached to the offer to purchase is as follows:

> LIST OF APPENDICES
>
> | | |
> |---|---|
> | APPENDIX 1 | VENTILATION EQUIPMENT |
> | APPENDIX 2 | SAINT-ROMAIN TERMINAL |
> | APPENDIX 3 | GRINDING EQUIPMENT AND ACCESSORIES |
> | APPENDIX 4 | ACKNOWLEDGEMENT OF RECEIPT OF ASSETS |
>
> (translation)

[20] If the Board reviews the offer to purchase and the facts surrounding the sale of Transport Asselin's assets to Transport Robert through the trustee in bankruptcy, it cannot conclude that there was a transfer or

requérant a été accrédité à titre d'agent négociateur de tous les chauffeurs de Transport Asselin avant sa faillite.

[17] Après avoir soupesé et pris en considération tous les éléments de la présente affaire et examiné les facteurs caractérisant une vente d'entreprise et ceux qui sont propres à une vente d'éléments d'actif, le Conseil conclut qu'il n'y a eu aucune vente ni aucun transfert véritable, que ce soit de l'ensemble ou d'une partie de l'entreprise de Transport Asselin.

[18] À sa face même, l'offre d'achat signée entre le syndic à la faillite et Transport Robert en date du 26 août 2005 démontre clairement que ce ne sont que des éléments d'actif qui ont été cédés à l'acquéreur. Le préambule de l'offre d'achat dit ceci :

> ATTENDU QUE, en date du 25 août 2005, TAL a fait une cession de ses biens auprès du VENDEUR en vertu de la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité* (« LFI »);
>
> ATTENDU QUE certains des éléments d'actif de TAL devraient demeurer opérationnels afin d'en préserver la valeur marchande au bénéfice des créanciers;
>
> ATTENDU QUE la soussignée (l'« ACHETEUR ») désire acheter ces éléments d'actif de TAL, dont la liste apparaît aux annexes 1, 2 et 3 des présentes (les « ACTIFS »), selon les modalités des présentes;
>
> L'ACHETEUR OFFRE D'ACHETER DU VENDEUR LES ACTIFS SELON LES CONDITIONS ET MODALITÉS DES PRÉSENTES...

[19] La liste des annexes jointe à l'offre d'achat est celle-ci :

> LISTE DES ANNEXES
>
> | | |
> |---|---|
> | ANNEXE 1 | ÉQUIPEMENTS DE SOUFFLERIE |
> | ANNEXE 2 | TERMINUS DE SAINT-ROMAIN |
> | ANNEXE 3 | ÉQUIPEMENTS ET ACCESSOIRES DE BROYAGE |
> | ANNEXE 4 | ACCUSÉ DE RÉCEPTION DES ACTIFS |

[20] Si on examine dans leur ensemble l'offre d'achat et les faits entourant la vente des actifs de Transport Asselin à Transport Robert par le biais du syndic de faillite, on ne peut conclure qu'il y a eu transfert ou

continuation of activities of the Transport Asselin business to Transport Robert. The evidence demonstrates that Transport Robert was already operating in the transportation of wood shavings, dust (sawdust) and logs by truck. The applicant union did not dispute this fact. Thus, the Board can logically conclude that Transport Robert would have been interested in purchasing some of the equipment that was listed for sale by Transport Asselin's trustee in bankruptcy. Moreover, the evidence indicates that the Transport Robert drivers are using the trailers that were purchased through the bankruptcy of Transport Asselin.

[21] Nothing supports that Transport Asselin's former clients were transferred to Transport Robert. In this regard, Transport Robert amply demonstrated that, from a geographical standpoint, it would be very difficult for it to serve Transport Asselin's former clients. In fact, this statement was not contested by the applicant union.

[22] The evidence on record also reveals that assets were sold to other entities under the bankruptcy of Transport Asselin. Its assets were essentially liquidated under the bankruptcy and for the creditors. This clearly shows that the Board is currently dealing with a sale of assets, as opposed to a sale of a business or part of a business within the meaning of section 44 of the *Code*. There does not appear to be any indication of a sale of a business that continues to be operated.

[23] Therefore, for all of the above reasons, this application is dismissed.

continuité des activités de l'entreprise de Transport Asselin au profit de Transport Robert. La preuve démontre que Transport Robert oeuvrait déjà dans le domaine du transport par camion de copeaux, poussières (sciures de bois) et billots de bois. Cet élément n'a pas fait l'objet d'une réplique de la part du syndicat requérant. On peut donc comprendre que, logiquement, Transport Robert ait été intéressée à acheter certains équipements qui étaient mis en vente par le syndic à la faillite de Transport Asselin. D'ailleurs, tel que la preuve le révèle, ce sont les chauffeurs de Transport Robert qui utilisent les remorques achetées dans le cadre de la faillite de Transport Asselin.

[21] Rien ne démontre qu'il y a eu un transfert des anciens clients de Transport Asselin à Transport Robert. Transport Robert a amplement démontré à cet égard qu'il serait pour le moins difficile sur le plan géographique de pouvoir desservir les anciens clients de Transport Asselin. Cette déclaration n'a d'ailleurs pas été contredite par le syndicat requérant.

[22] La preuve au dossier révèle également que des actifs ont été vendus à d'autres entités dans le cadre de la faillite de Transport Asselin. Les actifs de Transport Asselin ont pour ainsi dire été liquidés dans le cadre de la faillite et pour le compte des créanciers. Ce qui démontre clairement que nous sommes ici en présence d'une vente de biens par opposition à une vente d'entreprise ou d'une partie d'entreprise au sens de l'article 44 du *Code*. Il ne semble y avoir aucun indice de la vente d'une entreprise qui continue d'être exploitée.

[23] Par conséquent, pour tous les motifs qui précèdent, la présente demande est rejetée.

CASES CITED

Halifax Grain Elevator Limited (1991), 85 di 42; 15 CLRBR (2d) 191; and 91 CLLC 16,033 (CLRB no. 867)

Parrish & Heimbecker, Limited, [2004] CIRB no. 264; and 117 CLRBR (2d) 201

STATUTE CITED

Canada Labour Code, Part I, ss. 14(3)(f); 44

AFFAIRES CITÉES

Halifax Grain Elevator Limited (1991), 85 di 42; 15 CLRBR (2d) 191; et 91 CLLC 16,033 (CCRT nº 867)

Parrish & Heimbecker, Limited, [2004] CCRI nº 264; et 117 CLRBR (2d) 201

LOI CITÉE

Code canadien du travail, Partie I, art. 14(3)f); 44

Canada Industrial Relations Board
Conseil canadien des relations industrielles

Vol. 9-07

Reasons for decision

Canadian National Railway Company,
applicant,
and
United Transportation Union General Chairpersons Messrs. Rex Beatty, Bryan Boechler, Raymond LeBel and Ms. Sylvia LeBlanc,
respondents,
and
United Transportation Union,
bargaining agent.

CITED AS: Canadian National Railway Company

Board File: 26134-C

Decision no. 379
March 2, 2007

Application pursuant to section 91 of the *Canada Labour Code, Part I* (the *Code*).

Application for a declaration of unlawful strike - Validity of strike notice - Technical irregularities - Internal union affairs - Railways - The employer alleges that the strike notice signed by the general chairpersons of the union is not valid under the terms of section 87.2(1) of the *Code*, and that any strike action taken by the employee members of the union is unlawful - The Board indicates that non-compliance with the strict requirements governing the content of a strike notice, as set out under section 7 of the *CIR Regulations*, or with the requirement to provide a copy of the notice to the Minister under section 87.2(1) of the *Code*, does not constitute a substantive defect that would render the strike notice invalid pursuant to the *Code* - Giving the notice to the Minister by way of its representatives meets the essence of the requirement of giving a copy of the notice to the Minister - This amounts to a technical deficiency or irregularity - The employer also alleges that the strike notice was not given by a "trade union," because the general chairpersons who signed the notice did not have the authority to authorize a strike, under the union's constitution - For the Board to make a finding that the employer is requesting, it would have to interpret and

Motifs de décision

Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada,
requérante,
et
Les présidents généraux des Travailleurs unis des transports, MM. Rex Beatty, Bryan Boechler et Raymond LeBel et M^me^ Sylvia LeBlanc,
intimés,
et
Travailleurs unis des transports,
agent négociateur.

CITÉ : Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada

Dossier du Conseil : 26134-C

Décision n° 379
Le 2 mars 2007

Demande présentée en vertu de l'article 91 du *Code canadien du travail, Partie I* (le *Code*).

Demande de déclaration de grève illégale - Validité du préavis de grève - Irrégularités de forme - Affaires internes du syndicat - Chemins de fer - L'employeur fait valoir que le préavis de grève signé par les quatre présidents généraux du syndicat ne constituait pas un préavis de grève valide aux termes du paragraphe 87.2(1) du *Code* et que toute grève des employés membres du syndicat est illégale - Le Conseil indique que l'omission de se conformer aux exigences strictes dont le préavis de grève est assorti et qui sont énoncées à l'article 7 du *RCRI*, ou à la condition de fournir une copie du préavis au ministre aux termes du paragraphe 87.2(1) du *Code*, ne constitue pas un vice de fond susceptible d'invalider le préavis de grève en application du *Code* - La remise du préavis au ministre par l'entremise de ses représentants satisfait à l'essence même de l'exigence relative à la remise d'une copie du préavis au ministre - Cela constitue un vice ou une irrégularité de forme - L'employeur fait aussi valoir que le préavis de grève n'a pas été remis par le « syndicat », puisque, selon les status du syndicat, les présidents généraux qui ont signé le préavis n'avaient pas le pouvoir d'autoriser une grève - Pour en arriver à la conclusion recherchée par l'employeur, le Conseil

rule on the parties' rights and obligations to each other, as set out in the union's constitution - Under the *Code*, the Board does not have the general authority to interpret the terms of the union's constitution - The Board's authority is limited to considering whether the strike notice was in fact given by the trade union to the employer as required under the terms of section 87.2(1) of the *Code* - The notice was given by officials of the trade union who were actively engaged in collective bargaining with the employer, and who had the undisputed authority to act on behalf of the trade union in the negotiation for the renewal of the collective agreement and to give the Notice of Dispute to the Minister in this round of collective bargaining - The fact that the general chairpersons may not have the requisite authority to give the notice pursuant to certain provisions of the union's constitution must be seen as an internal union issue and, as such, must not be seen to vitiate the validity of the notice given pursuant to section 87.2(1) of the *Code* - The Board is satisfied that the notice to strike was given by "the trade union," as required by the *Code* - The strike notice in question meets all of the essential elements and the statutory objective of the requirement to give strike notice, pursuant to section 87.2(1) of the *Code* - The application is dismissed.

devrait interpréter les droits et obligations des parties l'une envers l'autre tels qu'ils sont prévus dans les statuts du syndicat, et se prononcer à cet égard - Sous le régime du *Code*, le Conseil ne détient pas le pouvoir général d'interpréter le libellé des statuts du syndicat - Le pouvoir du Conseil se limite à déterminer si le préavis de grève a effectivement été donné par le syndicat à l'employeur, ainsi que le requiert le paragraphe 87.2(1) du *Code* - Le préavis a été donné par des représentants du syndicat qui prenaient une part active aux négociations collectives avec l'employeur, et qui avaient le pouvoir incontesté d'agir pour le compte du syndicat dans la négociation en vue du renouvellement de la convention collective et de donner l'avis de différend au ministre dans le cadre de cette ronde de négociations collectives - Il faut voir dans le fait que les présidents généraux ont pu ne pas détenir le pouvoir de donner le préavis conformément à certaines dispositions des statuts du syndicat une question qui concerne le syndicat et, de ce fait, comme n'invalidant pas le préavis donné en vertu du paragraphe 87.2(1) du *Code* - Le Conseil est convaincu que le préavis de grève a été donné par le « syndicat » ainsi que le prescrit le *Code* - Le préavis de grève en question satisfait à tous les éléments essentiels et aux objectifs législatifs qui sous-tendent l'exigence relative à la remise d'un préavis de grève, conformément au paragraphe 87.2(1) du *Code* - La demande est rejetée.

The Board was composed of Ms. Julie M. Durette, Vice-Chairperson, and Messrs. Daniel Charbonneau and Patrick Heinke, Members. A videoconference was held between Ottawa and Montreal on February 10, 2007, and an oral hearing was held in Montreal on February 13 and 19, 2007.

Le Conseil était composé de M[e] Julie M. Durette, Vice-présidente, et de MM. Daniel Charbonneau et Patrick Heinke, Membres. Une vidéoconférence a été tenue entre Ottawa et Montréal le 10 février 2007, et une audience a eu lieu à Montréal les 13 et 19 février 2007.

Appearances

Messrs. John A. Coleman and Robert Monette, for the Canadian National Railway Company;
Messrs. Michael A. Church and Denis Ellickson, for the United Transportation Union General Chairpersons Messrs. Rex Beatty, Bryan Boechler, Raymond LeBel and Ms. Sylvia LeBlanc; and
Mr. Brian Shell, for the United Transportation Union.

Ont comparu

M[es] John A. Coleman et Robert Monette, pour la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada;
M[es] Michael A. Church et Denis Ellickson, pour les présidents généraux des Travailleurs unis des transports, MM. Rex Beatty, Bryan Boechler et Raymond LeBel et M[me] Sylvia LeBlanc;
M[e] Brian Shell, pour les Travailleurs unis des transports.

These reasons for decisions were written by Ms. Julie M. Durette, Vice-Chairperson.

Les présents motifs de décision ont été rédigés par M[e] Julie M. Durette, Vice-présidente.

I - Nature of Application

[1] On February 10, 2007, the Canadian National Railway Company (CN or the employer) filed an application pursuant to section 91 of the *Canada Labour Code (Part I - Industrial Relations)* (the *Code*) for a declaration that Messrs. Rex Beatty, Bryan Boechler, Raymond LeBel and Ms. Sylvia LeBlanc, the four General Chairpersons of the United Transportation Union (the UTU) had declared an unlawful strike.

[2] The basis of CN's application is that the strike notice signed by the four UTU General Chairpersons on February 6, 2007, is not a valid strike notice under the terms of section 87.2(1) of the *Code* and that, consequently, any strike action taken by the employee members of the union is unlawful.

[3] At the conclusion of the hearing of the present application, the Board rendered an oral decision dismissing CN's application, with more detailed reasons to follow. The present constitutes the Board's reasons.

II - Context and Facts

[4] The facts relevant to determining the present application are, for the most part, not contested.

[5] By order dated June 19, 2002 (order no. 8281-U), and confirmed on March 9, 2006 (order no. 9064-U), the UTU was certified as the bargaining agent for a unit comprised of:

> all conductors, baggage persons, brake persons, car retarder operators, yardpersons, yard operations employees, switchtenders, yardmasters and assistant yardmasters working for the Canadian National Railway Company lines in Canada.

[6] The collective agreement (four agreements) relating to the above bargaining unit expired on December 31, 2006. On September 1, 2006, the UTU sent CN a notice to commence collective bargaining. This notice was signed by Mr. Rex A. Beatty, General Chairperson and spokesperson for the UTU negotiating team. CN acknowledged receipt of this notice on September 5, 2006, and confirmed with Mr. Beatty that the parties would meet in Montreal on September 26 and 27, 2006, to commence collective bargaining. The parties met again at the end of October.

I - Nature de la demande

[1] Le 10 février 2007, la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada (le CN ou l'employeur) s'est adressée au Conseil en vertu de l'article 91 du *Code canadien du travail (Partie I - Relations du travail)* (le *Code*) pour lui demander de déclarer que MM. Rex Beatty, Bryan Boechler et Raymond LeBel et M^me^ Sylvia LeBlanc, les quatre présidents généraux des Travailleurs unis des transports (le TUT), avaient déclaré une grève illégale.

[2] À l'appui de sa demande, le CN a fait valoir que le préavis de grève signé par les quatre présidents généraux du TUT le 6 février 2007 ne constituait pas un préavis de grève valide aux termes du paragraphe 87.2(1) du *Code* et qu'en conséquence, toute grève des employés membres du syndicat est illégale.

[3] À l'issue de l'audience tenue dans le cadre de la présente demande, le Conseil a rendu de vive voix une décision par laquelle il a rejeté la demande du CN, précisant que des motifs détaillés seraient fournis à une date ultérieure. Voici donc les motifs du Conseil.

II - Contexte et faits

[4] La plupart des faits pertinents aux fins de trancher la présente demande ne sont pas contestés.

[5] Par voie d'ordonnance, datée du 19 juin 2002 (ordonnance n° 8281-U) et confirmée le 9 mars 2006 (ordonnance n° 9064-U), le TUT a été accrédité à titre d'agent négociateur d'une unité composée de :

> tous les conducteurs, bagagistes, serre-freins, opérateurs de rails-freins, agents de triage, préposés à l'exploitation de l'aire de triage, aiguilleurs, chefs de triage, chefs de triage adjoints travaillant pour les lignes canadiennes de la Compagnie des chemins de fer nationaux.

[6] La convention collective (quatre conventions) à laquelle était assujettie l'unité de négociation susmentionnée a expiré le 31 décembre 2006. Le 1^er^ septembre 2006, le TUT a fait parvenir au CN un avis de négociation collective, signé par M. Rex A. Beatty, président général et porte-parole de l'équipe de négociation du TUT. Le CN a accusé réception de cet avis le 5 septembre 2006, et a confirmé auprès de M. Beatty que les parties se rencontreraient à Montréal les 26 et 27 septembre 2006 pour entamer les négociations collectives. Les parties se sont rencontrées de nouveau à la fin du mois d'octobre.

[7] On November 3, 2006, the UTU filed a Notice of Dispute with the Federal Mediation and Conciliation Service (FMCS), pursuant to section 71 of the *Code*. This notice was signed by Mr. Beatty. CN contested the Minister's authority to appoint a conciliator on the basis that the UTU's Notice of Dispute was premature and invalid. Despite its position on the UTU's Notice of Dispute, CN did not challenge the authority of Mr. Beatty to act on behalf of the UTU when it filed the Notice of Dispute. Pursuant to section 72 of the *Code*, the Minister appointed two conciliation officers on November 20, 2006, to assist the parties.

[8] The evidence establishes that collective bargaining continued between CN and the UTU, as represented by the General Chairpersons.

[9] On Tuesday, February 6, 2007, the General Chairpersons gave notice of strike action to CN. This notice, printed on UTU letterhead, stated the following:

> In keeping with the provisions of the *Code* this letter is to advise you that the UTU and its membership will, unless otherwise advised by the undersigned, commence legal strike action against the Company at 0001 hours on February 10th, 2007.

[10] Strike action commenced at 00:01 hours on February 10, 2007.

[11] Other than the validity of the strike notice given pursuant to section 87.2(1), no other issue or failure to comply with the requirements under section 89 of the *Code* was raised.

III - Position of the Parties

[12] Given the nature of CN's allegations, the UTU General Chairpersons and the UTU filed separate responses and were independently represented at the hearing of the present application.

A - CN

[13] CN submits that the strike notice dated February 6, 2007, is invalid and void *ab initio* for two related reasons.

[14] First, CN maintains that the notice was signed by and on behalf of persons who do not hold any

[7] Le 3 novembre 2006, le TUT a fait parvenir un avis de différend au Service fédéral de médiation et de conciliation (SFMC), en application de l'article 71 du *Code*. Cet avis était signé par M. Beatty. Le CN a contesté le pouvoir du ministre de nommer un conciliateur, au motif que l'avis de différend du TUT était prématuré et nul. En dépit du point de vue qu'il a adopté à l'égard de l'avis de différend du TUT, le CN n'a pas contesté le pouvoir de M. Beatty d'agir pour le compte du TUT aux fins de déposer l'avis de différend. En vertu de l'article 72 du *Code*, le ministre a, le 20 novembre 2006, nommé deux conciliateurs chargés de venir en aide aux parties.

[8] La preuve démontre que les négociations collectives se sont poursuivies entre le CN et le TUT, ce dernier étant représenté par les présidents généraux.

[9] Le mardi, 6 février 2007, les présidents généraux ont fait parvenir au CN le préavis de grève suivant, rédigé sur le papier à en-tête du TUT :

> Conformément aux dispositions du *Code*, nous vous informons qu'à moins d'une directive contraire du soussigné, le TUT et ses membres déclencheront une grève légale à l'encontre de l'entreprise à minuit et une minute le 10 février 2007.
>
> (traduction)

[10] La grève a été déclenchée à minuit et une minute le 10 février 2007.

[11] Aucune question ni aucune omission de satisfaire aux exigences énoncées à l'article 89 du *Code* n'a été soulevée, hormis la question de la validité du préavis de grève qui a été donné en application du paragraphe 87.2(1).

III - Position des parties

[12] Étant donné la nature des allégations du CN, les présidents généraux du TUT et le TUT lui-même ont déposé des réponses distinctes et ont chacun été représentés par leurs propres procureurs à l'audience de la présente demande.

A - Le CN

[13] Le CN soutient que le préavis de grève daté du 6 février 2007 est nul *ab initio* pour deux raisons liées.

[14] Premièrement, le CN fait valoir que le préavis a été signé par ou au nom des personnes qui ne détiennent

certification rights at CN. It contends that the certified bargaining agent of the UTU members working at CN did not authorize the issuance of a strike notice or the declaration of any strike action, and that the UTU International holds the bargaining certificate. It is CN's position that the General Chairpersons have neither ostensible nor real authority under the *Code* to declare or authorize any strike action on the part of the certified bargaining agent or its members.

[15] CN is arguing that, since the UTU is an entity, it can only act through individuals, and in order to understand how the UTU operates, the Board must look at its constitution. CN alleges that, although the UTU constitution gives the General Chairpersons the authority to conclude and interpret collective agreements, the authority to authorize a strike lies with the UTU International President. According to CN, that authority was usurped by the UTU General Chairpersons when they sent the February 6, 2007, strike notice, and this only became apparent after the strike notice was issued. Consequently, argues CN, the strike notice is void and invalid because it was not given by the "trade union," as required under section 87.2(1) of the *Code*.

[16] Second, CN is taking the position that the strike notice is not valid because it is not in compliance with the mandatory terms of section 87.2(1) of the *Code* and section 7 of the *Canada Industrial Relations Regulations* (SOR/2002-54) (the *CIR Regulations*). It submits that neither the address of the UTU nor the number of employees in the bargaining unit appears on the notice, and that there is no indication as to whether this is a first notice, all of which is required under the *CIR Regulations*. Furthermore, CN asserts that the Minister was not given a copy of the notice at the same time and in the same manner as it was given to CN, as required under the *CIR Regulations* and section 87.2(1) of the *Code*.

[17] In view of the foregoing, CN is asking the Board to issue an order:

- that declares that the strike notice given on February 6, 2007, was not a valid strike notice;

- that declares that the four General Chairpersons were and are still not authorized to declare a strike under section 89 of the *Code*;

aucun droit de négociation au CN. Il soutient que l'agent négociateur accrédité des membres du TUT qui travaillent pour le CN n'a pas autorisé l'émission d'un préavis de grève ni le déclenchement d'une grève, et que c'est le UTU International (le syndicat international du TUT) qui détient le certificat d'accréditation. Le CN soutient que les présidents généraux n'ont ni le pouvoir apparent ni le pouvoir véritable, aux termes du *Code*, de déclarer ou d'autoriser une grève au nom de l'agent négociateur accrédité ou de ses membres.

[15] Le CN fait valoir que, puisque le TUT forme une entité, il ne peut agir que par l'entremise de particuliers, et pour comprendre la manière dont le TUT mène ses activités, le Conseil doit examiner ses statuts. Le CN allègue que, bien que les statuts du TUT confèrent aux présidents généraux le pouvoir de conclure et d'interpréter des conventions collectives, le pouvoir d'autoriser une grève appartient au président du UTU International. Selon le CN, les présidents généraux du TUT ont usurpé ce pouvoir lorsque, le 6 février 2007, ils ont fait parvenir un préavis de grève, ce qui n'est devenu évident qu'après l'émission de celui-ci. Par conséquent, soutient le CN, le préavis de grève est nul, car il n'a pas été remis par le « syndicat », ainsi que le prescrit le paragraphe 87.2(1) du *Code*.

[16] Deuxièmement, le CN fait valoir que le préavis de grève n'est pas valide parce qu'il n'est pas conforme aux exigences du paragraphe 87.2(1) du *Code* et de l'article 7 du *Règlement du Canada sur les relations industrielles* (DORS/2002-54) (le *RCRI*). Il soutient que ni l'adresse du TUT ni le nombre d'employés de l'unité de négociation ne figurent sur le préavis, et que rien n'indique s'il s'agit ou non d'un premier préavis, alors que tous ces renseignements doivent être fournis aux termes du *RCRI*. En outre, le CN affirme que le ministre n'a pas obtenu copie du préavis en même temps que le CN, contrairement aux modalités prévues au *RCRI* et au paragraphe 87.2(1) du *Code*.

[17] Compte tenu de ce qui précède, le CN demande au Conseil :

- de déclarer que le préavis de grève donné le 6 février 2007 n'était pas valide;

- de déclarer que les quatre présidents généraux n'étaient pas et ne sont toujours pas autorisés à déclencher une grève aux termes de l'article 89 du *Code*;

- that declares that the four General Chairpersons have declared an unlawful strike;

- that declares that the CN employees who are members of the UTU have engaged in an unlawful strike;

- that directs the four General Chairpersons to revoke their unlawful or unauthorized strike;

- that directs all CN employees who are members of the UTU to return to work forthwith and to cease and desist from any further unlawful strike activities until such time as the requirements of section 89 of the *Code* have been met;

- that directs the four General Chairpersons to issue and distribute a copy of the Board's order to all members of the UTU employed by CN.

B - The UTU

[18] The UTU submits that it is the certified bargaining agent for the affected employees and that, as the bargaining agent, it has neither served nor authorized the serving of a strike notice on CN. It also submits that the UTU has neither declared nor authorized a strike. It argues that under the UTU constitution, a strike cannot be authorized by the UTU General Chairpersons but that it must be authorized by the International President. It also claims that the UTU constitution clearly indicates who has the requisite authority to determine whether or not the trade union effectively gave notice pursuant to section 87.2(1) of the *Code*.

[19] The UTU disagrees with CN's position that possible deficiencies in the strike notice transforms an otherwise lawful strike into an unlawful one, except to the extent that the alleged technical deficiencies may have contributed to a lack of a substantive requirement of the notice.

[20] Finally, the UTU does not take any position as to the legal conclusions about the lawfulness of the ongoing labour dispute or about what orders the Board should make, except to state that no order has been sought or should be made against it.

- de déclarer que les quatre présidents généraux ont déclenché une grève illégale;

- de déclarer que les employés du CN qui sont membres du TUT ont participé à une grève illégale;

- d'ordonner aux quatre présidents généraux d'annuler leur grève illégale ou non autorisée;

- d'ordonner à tous les employés du CN qui sont membres du TUT de retourner au travail immédiatement et de cesser de mener toute autre activité de grève illégale jusqu'à ce qu'il ait été satisfait aux exigences énoncées à l'article 89 du *Code*;

- d'ordonner aux quatre présidents généraux de remettre une copie de l'ordonnance du Conseil à tous les membres du TUT qui travaillent pour le CN.

B - Le TUT

[18] Le TUT soutient qu'il est l'agent négociateur accrédité des employés concernés et fait valoir qu'à ce titre, il n'a donné aucun préavis de grève au CN ni n'en a autorisé l'émission. Il fait valoir en outre qu'il n'a ni déclaré ni autorisé quelque grève que ce soit. Il explique qu'aux termes de ses statuts, toute grève doit être autorisée non pas par les présidents généraux du TUT, mais par le président du syndicat international. Par ailleurs, le TUT fait remarquer que ses statuts indiquent clairement qui détient le pouvoir de déterminer si le syndicat a effectivement donné un préavis conformément au paragraphe 87.2(1) du *Code*.

[19] Le TUT ne peut souscrire à la prétention du CN selon laquelle, en raison de vices que l'on aurait peut-être relevés dans le préavis de grève, une grève qui serait par ailleurs légale devient une grève illégale. La seule exception à cet effet demeure dans la mesure où ces vices de forme dont l'employeur allègue l'existence ont pu contribuer au manquement à une condition de fond dont le préavis est assorti.

[20] Enfin, le TUT ne se prononce ni sur les conclusions en droit relatives à la légalité du conflit de travail en cours, ni sur les ordonnances que le Conseil devrait rendre, si ce n'est qu'il tient à préciser qu'aucune ordonnance n'a été demandée ni ne devrait être rendue à son encontre.

C - The General Chairpersons

[21] The General Chairpersons oppose the present application. They submit that any alleged internal dispute with the UTU International regarding the ability to commence strike action is not relevant to the legality of the strike, and that it has no bearing on whether the requirements of the *Code* have been met.

[22] The General Chairpersons maintain that the strike notice, as issued on February 6, 2007, was valid. They submit that they issued the February 6, 2007, strike notice the same way they issued the notice to bargain and the application for conciliation. They received the employer's final proposal and signed the strike protocol with CN. The General Chairpersons insist on the fact that the employer negotiated important agreements about certain issues that would arise in the event of a strike. These agreements, they contend, were negotiated by CN directly with them.

[23] The General Chairpersons argue that CN has acted, at all times relevant to this case, as though it accepted that they speak on behalf of the bargaining unit members. They submit that CN accepted their authority and that it was only when the exercise of this authority adversely affected CN's operations that it refused to recognize that they acted on behalf of the bargaining agent.

[24] Without prejudice to their position that the provisions of the UTU constitution are not relevant and that they cannot override the provisions of the *Code*, the General Chairpersons disagree with CN and the UTU's contention that the constitution stipulates that the International President can exercise a veto against the authorization of a strike. They submit that they have exclusive authority to negotiate on behalf of the employees in the bargaining unit throughout the entire collective bargaining process, including giving the required strike notice.

[25] The General Chairpersons disagree with CN and the UTU's contention that the term "trade union" in section 87.2(1) of the *Code*, can mean only "bargaining agent." They maintain that each General Chairperson is a democratically elected and authorized national officer of the UTU in Canada and, as such, together, the four General Chairpersons constitute a trade union within the meaning of the *Code*.

C - Les présidents généraux

[21] Les présidents généraux s'opposent à la présente demande. Ils soutiennent que l'existence alléguée d'un conflit interne avec le UTU International concernant la capacité de déclencher une grève est sans rapport avec la légalité de la grève et n'influe aucunement sur le fait de savoir si les exigences énoncées dans le *Code* ont été remplies ou non.

[22] Les présidents généraux soutiennent que le préavis de grève, tel qu'il a été donné le 6 février 2007, était valide. Ils font valoir qu'ils ont donné le préavis de grève du 6 février 2007 de la même manière qu'ils ont donné l'avis de négociation et présenté une demande de conciliation. Ils ont obtenu la proposition finale de l'employeur et ont signé le protocole de grève avec le CN. Les présidents généraux insistent sur le fait que l'employeur a négocié d'importantes ententes sur certaines questions susceptibles de se poser en cas de grève. Ces ententes, soutiennent-ils, ont été négociées par le CN directement avec eux.

[23] Les présidents généraux affirment que le CN a agi, en tout temps dans la présente affaire, comme s'il admettait qu'ils agissent pour le compte des membres de l'unité de négociation. Ils soutiennent que le CN a reconnu l'existence de leur pouvoir et que ce n'est que lorsque l'exercice de ce pouvoir a compromis les activités du CN que celui-ci a refusé de reconnaître qu'ils agissaient pour le compte de l'agent négociateur.

[24] Indépendamment de leur prétention selon laquelle les dispositions des statuts du TUT sont sans pertinence et qu'elles ne peuvent primer sur les dispositions du *Code*, les présidents généraux contestent la prétention du CN et du TUT selon laquelle les statuts stipulent que le président du syndicat international peut exercer un droit de veto à l'encontre de l'autorisation d'une grève. Ils soutiennent détenir le pouvoir exclusif de négocier pour le compte des employés de l'unité de négociation tout au long du processus de négociation collective, y compris de donner le préavis de grève requis.

[25] Les présidents généraux rejettent la prétention du CN et du TUT selon laquelle le terme « syndicat » au paragraphe 87.2(1) du *Code* ne peut signifier autre chose qu'« agent négociateur ». Ils affirment que chaque président général est un représentant national démocratiquement élu et autorisé du TUT au Canada et qu'en cette qualité, ensemble, les quatre présidents généraux forment un syndicat au sens du *Code*.

[26] With respect to the strike notice itself, the General Chairpersons submit that section 87.2(1) of the *Code* only requires that a trade union give notice to the employer at least 72 hours in advance, indicating the date on which a strike will occur, and provide a copy to the Minister. They underline that the purpose behind this section is to give employers 72 hours to allow for an orderly shutdown of operations and to give clients an opportunity to make alternative arrangements.

[27] With respect to the requirements of the *CIR Regulations*, the General Chairpersons first contend that CN cannot purport to argue for the Minister. In addition, they contend that if there are minor technical deficiencies, they relate to the form rather than to the substance of the strike notice. They submit that the Board should interpret the provisions of the *Code* in a flexible and purposeful manner, in order to allow the parties and affected employees the possibility to exercise their rights under the *Code* in a meaningful way. They also contend that the Board must favour an interpretation that is consistent with the objectives of the *Code*, which promotes free collective bargaining.

[28] Finally, the General Chairpersons submit that they have clearly satisfied the requirements of the *Code* to engage in a timely and lawful strike. They conducted a strike vote in which approximately 97% of the membership voted in favour of a strike action. Consequently, the General Chairpersons argue that CN should not be permitted to use technical objections in an attempt to halt the strike action now.

IV - Analysis and Decision

[29] The Board has carefully considered the various arguments submitted by the parties on the validity of the strike notice at issue, as well as the importance of the issue raised in the present application.

A - Purpose of Strike Notice

[30] Section 89(1) of the *Code* prohibits trade unions from declaring or authorizing a strike unless they have complied with the requirements of section 87.2(1) of the *Code*, which reads as follows:

[26] En ce qui concerne le préavis de grève lui-même, les présidents généraux soutiennent que le paragraphe 87.2(1) du *Code* prescrit uniquement que le syndicat est tenu de donner un préavis d'au moins 72 heures à l'employeur pour l'informer de la date à laquelle la grève sera déclenchée, et de faire parvenir une copie de ce préavis au ministre. Ils soulignent que cette disposition a pour objet de donner le temps aux employeurs - 72 heures - de procéder à la cessation ordonnée de leurs activités et de donner aux clients la possibilité de prendre d'autres arrangements.

[27] En ce qui concerne les exigences du *RCRI*, les présidents généraux soutiennent dans un premier temps que le CN ne peut prétendre plaider pour le ministre. Dans un deuxième temps, ils font valoir que, s'il existe des vices, ceux-ci se rapportent à la forme davantage qu'au fond du préavis de grève. Ils estiment que le Conseil devrait interpréter les dispositions du *Code* de manière libérale et fondée sur l'objet, de façon à permettre aux parties et aux employés concernés d'exercer leurs droits sous le régime du *Code* d'une façon significative. Ils affirment que le Conseil doit privilégier une interprétation qui est conforme aux objectifs du *Code*, lequel favorise la libre négociation collective.

[28] Enfin, les présidents généraux soutiennent qu'ils ont clairement satisfait aux exigences du *Code* de déclencher une grève opportune et légale. Ils ont tenu un vote de grève au cours duquel approximativement 97 % des membres ont voté en faveur d'une grève. En conséquence, les présidents généraux soutiennent que le CN ne devrait pouvoir soulever quelque objection de forme que ce soit dans l'espoir de faire cesser maintenant la grève.

IV - Analyse et décision

[29] Le Conseil a soigneusement examiné les divers arguments présentés par les parties sur la validité du préavis de grève en cause, ainsi que l'importance de la question soulevée dans la présente demande.

A - Objet du préavis de grève

[30] Aux termes du paragraphe 89(1) du *Code*, il est interdit aux syndicats de déclarer ou d'autoriser une grève à moins d'avoir satisfait aux exigences énoncées au paragraphe 87.2(1) du *Code*, dont le texte est reproduit ci-après :

87.2(1) Unless a lockout not prohibited by this Part has occurred, a trade union must give notice to the employer, at least seventy-two hours in advance, indicating the date on which a strike will occur, and must provide a copy of the notice to the Minister.

[31] This section requires that notice must be given before commencing a strike, unless a lawful lockout has already occurred. The notice must be given by the trade union to the employer at least 72 hours before the strike commences. It must also state the date on which the strike will occur and a copy of the notice must be provided to the Minister.

[32] The issues in the present application include whether the trade union gave notice of the strike, whether the notice included the information required under the *CIR Regulations*, and whether a copy of the notice was provided to the Minister.

[33] Section 87.2(1) was added to the *Code* in 1999, and its intent and labour relations purpose must be taken into account when applying it to a case.

[34] The Sims Report (*Seeking a Balance: Canada Labour Code, Part I, Review* (Ottawa: Human Resources Development Canada, 1995)) explains the objectives sought by the introduction of this new provision of the *Code* in 1999, as follows:

> The *Canada Labour Code* does not currently include a requirement for the parties to give advance notice of a strike or a lockout. Many employers suggest that a 72 hour notice be required in order to allow for the orderly shutdown of operations, and give clients the opportunity to make alternative arrangements. ...
>
> ...
>
> RECOMMENDATIONS:
> The *Code* should be amended to include a requirement for a 72 hour advance notice of a strike or lockout to be given to the other party and a copy to the Head of FMCS. No new notice should be required for each variation in conduct during the strike or lockout. The notice requirement should not apply if the other side begins first with a strike or lockout action.
>
> The parties should be allowed to extend the strike or lockout deadlines by consent, but a new notice should be required if no strike or lockout action actually takes place.
>
> (pages 116 and 117)

87.2(1) Sauf si un lock-out non interdit par la présente partie a été déclenché, le syndicat est tenu de donner un préavis d'au moins soixante-douze heures à l'employeur pour l'informer de la date à laquelle la grève sera déclenchée; il est également tenu de faire parvenir une copie du préavis au ministre.

[31] En vertu de cette disposition, le préavis doit être donné avant que la grève ne soit déclenchée, sauf si un lock-out légal a déjà été déclenché. Le préavis doit être donné par le syndicat à l'employeur au moins 72 heures avant que la grève ne soit déclenchée et doit préciser la date à laquelle la grève sera déclenchée. Enfin, une copie du préavis doit être remise au ministre.

[32] Quant aux questions en litige dans la présente demande, il faut se demander si le syndicat a donné un préavis de grève, si le préavis contenait les renseignements requis par le *RCRI*, et si le syndicat a fait parvenir une copie du préavis au ministre.

[33] Le paragraphe 87.2(1) a été ajouté au *Code* en 1999. Il faut prendre en considération l'esprit de cette disposition et l'objet lié aux relations du travail aux fins de son application à une affaire donnée.

[34] Le Rapport Sims (*Vers l'équilibre : Code canadien du travail, Partie I, Révision* (Ottawa : Développement des ressources humaines Canada, 1995)) explique les objectifs recherchés par l'ajout de cette disposition au *Code* en 1999 dans les termes suivants :

> Le *Code canadien du travail* ne comporte actuellement aucune disposition qui oblige les parties à donner un préavis de grève ou de lock-out. De nombreux employeurs proposent qu'un préavis de 72 heures soit exigé afin de permettre la cessation ordonnée des activités et de donner aux clients la possibilité de prendre d'autres arrangements. ...
>
> ...
>
> RECOMMANDATIONS :
> Que le *Code* soit modifié de façon à inclure une disposition exigeant la signification d'un préavis de 72 heures à l'autre partie, avant le début d'une grève ou d'un lock-out, ainsi que la transmission d'une copie du document au dirigeant du SFMC. Aucun autre avis ne doit être exigé pour les nouveaux développements au cours de la grève ou du lock-out. Par ailleurs, le préavis ne doit pas être nécessaire si l'autre partie a déjà pris une mesure de grève ou de lock-out.
>
> En outre, que les parties puissent prolonger, par consentement mutuel, le délai relatif au préavis de grève ou de lock-out; toutefois, un nouveau préavis doit être donné si aucune mesure de grève ou de lock-out n'est effectivement prise.
>
> (pages 128 et 129)

[35] It is clear that the fundamental purpose of section 87.2(1) of the *Code* is to ensure that a minimum 72-hours' notice is given by the trade union to the employer, indicating the date on which the strike will occur. The objective of the notice is to give an employer advance notice that the employees in the bargaining unit will exercise their right to strike. This objective has previously been recognized by the Board in *Société Radio-Canada*, [2002] CIRB no. 169; *Canada Steamship Lines Inc.*, [2002] CIRB no. 201; and 86 CLRBR (2d) 205; and *Canadian National Railway Company*, [2005] CIRB no. 322; and 125 CLRBR (2d) 222.

[36] A strike notice gives the employer a clear signal that economic sanctions are imminent. As stated in *Canadian National Railway Company*, *supra*, in many cases, giving either a lockout or a strike notice signals the possibility of impending economic sanctions and places increased pressure on the parties to conclude a collective agreement.

[37] It is therefore with the objective of section 87.2(1) in mind that the Board must determine the present application.

B - Deficiencies in the Strike Notice

[38] Before addressing what it considers to be the main issue in the present application, the Board will first address CN's second ground for alleging that the strike notice is invalid. CN argues that the strike notice is not in compliance with the requirements governing the content of a strike notice, as provided under section 7 of the *CIR Regulations*, or with section 87.2 of the *Code* because a copy of the notice was not given directly to the Minister.

[39] Section 7 of the *CIR Regulations* reads as follows:

> 7.(1) A notice of strike or lockout given under section 87.2 of the Act shall be given in writing, be dated and signed by or on behalf of the party giving the notice, be addressed to the other party to the dispute and state
>
> (a) the name and address of the party giving the notice of a strike or lockout;
>
> (b) the number of employees in the bargaining unit that will be affected by the strike or lockout;

[35] De toute évidence, l'objectif fondamental du paragraphe 87.2(1) du *Code* est de faire en sorte qu'un préavis d'au moins 72 heures soit donné par le syndicat à l'employeur, et qu'il indique la date à laquelle la grève sera déclenchée. Le préavis a pour but d'informer l'employeur à l'avance du fait que les employés de l'unité de négociation exerceront leur droit de grève, un objectif que le Conseil a déjà reconnu dans les affaires *Société Radio-Canada*, [2002] CCRI n° 169; *Canada Steamship Lines Inc.*, [2002] CCRI n° 201; et 86 CLRBR (2d) 205; et *Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada*, [2005] CCRI n° 322; et 125 CLRBR (2d) 222.

[36] Le préavis de grève donne à l'employeur un signal clair que des sanctions économiques sont imminentes. Ainsi qu'il a été indiqué dans l'affaire *Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada*, précitée, dans de nombreuses affaires, l'émission du préavis de lock-out ou de grève annonce la possibilité de sanctions économiques imminentes et accroît la pression sur les parties pour qu'elles concluent une convention collective.

[37] C'est donc en gardant à l'esprit l'objet qui sous-tend le paragraphe 87.2(1) que le Conseil doit se prononcer sur la présente demande.

B - Vices du préavis de grève

[38] Avant de se pencher sur ce qu'il considère être la question principale dans la présente demande, le Conseil doit d'abord se prononcer sur la deuxième raison pour laquelle le CN allègue que le préavis de grève est nul. Le CN fait valoir que le préavis de grève ne satisfait pas aux exigences relatives aux renseignements qu'il doit contenir, telles qu'énoncées à l'article 7 du *RCRI* ou à l'article 87.2 du *Code* au motif qu'aucune copie du préavis n'a été remise directement au ministre.

[39] L'article 7 du *RCRI* est libellé dans les termes suivants :

> 7.(1) Le préavis de grève ou de lock-out visé à l'article 87.2 de la Loi doit être signifié à l'autre partie au litige, être daté et signé par la partie qui le donne ou en son nom et comporter les renseignements suivants :
>
> a) les nom et adresse de la partie qui donne le préavis;
>
> b) le nombre d'employés de l'unité de négociation qui seront touchés par la grève ou le lock-out;

(c) the date and time when the strike or lockout is to commence; and

(d) whether it is a first notice under subsection 87.2(1) or (2) of the Act or a new notice under subsection 87.2(3) of the Act.

(2) A copy of the notice referred to in subsection (1) shall be given to the Minister at the same time and in the same manner as referred to in subsection (1).

[40] The Board is of the view that non-compliance with the strict requirements of a strike notice, as set out under section 7 of the *CIR Regulations*, or with the requirement to provide a copy of the notice to the Minister under section 87.2(1) of the *Code*, does not constitute a substantive defect that would render the strike notice invalid pursuant to the *Code*.

[41] First, the requirements as to the content of the notice are not statutory requirements mandated by the *Code*. Section 87.2(1) of the *Code* indicates to whom the notice must be sent and how much advance notice must be given before any strike action occurs. The only content requirement is that it must indicate the date on which the strike will occur. The strike notice given in this instance contains that information. The *Canada Industrial Relations Board Regulations, 2001*, contain no other provision relating to the content of the strike notice.

[42] The *CIR Regulations*, on the other hand, are made by the Governor in Council on the recommendation of the Minister of Labour and they prescribe the contents of the strike notice. They are administered by the FMCS. It would appear that the purpose of the content requirements set out in those regulations is to ensure that the Minister is sufficiently informed of certain facts pertaining to a dispute so that the Minister can perform his or her functions and duties under the *Code*. The Board notes that, when CN objected to the UTU's Notice of Dispute on the basis that it did not meet the requirements of section 6 of the *CIR Regulations*, it voiced its concerns to the FMCS.

[43] As for the Board, it must address the purpose and objective of the notice requirement between the parties to the dispute. It must ensure that the employer is made aware, at least 72 hours in advance, of the trade union's intention to exercise its right to strike, so that the employer can make any alternative arrangements required.

c) les date et heure du début de la grève ou du lock-out;

d) la mention qu'il s'agit d'un premier préavis prévu aux paragraphes 87.2(1) et (2) de la Loi ou d'un nouveau préavis prévu au paragraphe 87.2(3) de la Loi.

(2) Une copie du préavis est donnée en même temps au ministre selon les modalités prévues au paragraphe (1).

[40] Le Conseil est d'avis que l'omission de se conformer aux exigences strictes dont le préavis de grève est assorti et qui sont énoncées à l'article 7 du *RCRI*, ou à la condition de fournir une copie du préavis au ministre aux termes du paragraphe 87.2(1) du *Code*, ne constitue pas un vice de fond susceptible d'invalider le préavis de grève en application du *Code*.

[41] Tout d'abord, les exigences relatives au contenu du préavis ne sont pas des exigences d'origine législative prescrites par le *Code*. Le paragraphe 87.2(1) du *Code* précise qui doit obtenir le préavis et quel préavis doit être donné avant qu'une grève ne puisse être déclenchée. La seule exigence relative au contenu du préavis consiste à préciser la date à laquelle la grève sera déclenchée. Le préavis de grève donné dans la présente affaire contient ce renseignement. Le *Règlement de 2001 sur le Conseil canadien des relations industrielles* ne prévoit aucune autre disposition relative aux renseignements que doit contenir le préavis de grève.

[42] Quant au *RCRI*, il est pris par le gouverneur en conseil sur la recommandation du ministre du Travail et prescrit les renseignements qui doivent être fournis dans le préavis de grève. Il est appliqué par le SFMC. Il semble que les exigences relatives au contenu qui sont énoncées dans ce règlement visent à faire en sorte que le ministre soit suffisamment informé de certains faits se rapportant à un différend, de manière qu'il puisse s'acquitter de ses responsabilités sous le régime du *Code*. Le Conseil remarque que, lorsque le CN s'est objecté à l'avis de différend du TUT au motif qu'il ne satisfaisait pas aux exigences de l'article 6 du *RCRI*, il a fait part de ses inquiétudes au SFMC.

[43] Pour sa part, le Conseil a pour tâche de se pencher sur l'objectif qui sous-tend l'exigence relative à l'émission d'un préavis entre les parties au litige. Il doit veiller à ce que l'employeur soit mis au courant, au moins 72 heures à l'avance, de l'intention du syndicat d'exercer son droit de grève, de manière qu'il puisse prendre d'autres arrangements.

[44] CN also maintains that the strike notice issued in this case was deficient because a copy of the notice was not given to the Minister. The respondents dispute this claim and maintain that a copy was effectively given to the Minister and that the requirement under section 87.2(1) was met.

[45] The notice itself clearly indicates that the mediators were copied. The General Chairpersons state that a copy was given to one of the FMCS mediators appointed to assist the parties to this dispute on February 6, 2007; that that mediator delivered the notice to CN on the same date; and that the mediator accepted the notice on behalf of the Director General of the FMCS, to whom a copy was forwarded. In accordance with section 2 of the *CIR Regulations*, serving a notice on the Director General of the FMCS is deemed the same as serving a notice on the Minister. Accordingly, the General Chairpersons submit that issuing the notice to the FMCS mediator appointed in this labour dispute was sufficient to constitute giving notice to the Minister, for the purposes of both the *CIR Regulations* and section 87.2(1) of the *Code*.

[46] While this form of service may not have been in full technical compliance with section 87.2(1) of the *Code* or section 7 of the *CIR Regulations*, the notice was given and the parties were made aware of the union's intentions in a timely manner. Giving the notice to the Minister by way of his representatives meets the essence of the requirement of giving a copy of the notice to the Minister.

[47] If there was some deficiency in the specific form of the notice provided, the Board is of the view that this amounts to a technical deficiency or irregularity that is similar to the type of irregularities contemplated in section 114 of the *Code*, which states that no proceeding is invalid by reason only of a defect in form. Similarly, the Board is of the view that any deficiency in the manner the notice was given to the Minister amounts only to a technical deficiency. In other words, the Board deals with the substance of the matters before it and its decisions do not depend on form only.

C - Did the "Trade Union" Give Notice? - Authority of the General Chairpersons

[48] The principal question in the present application is whether the strike notice was in fact given by "the trade union," as per the requirements of section 87.2(1) of the

[44] Le CN soutient également que le préavis de grève donné dans la présente affaire était vicié, puisqu'aucune copie de celui-ci n'a été remise au ministre. Les intimés contestent cette prétention et affirment qu'une copie a bel et bien été remise au ministre et qu'il a été ainsi satisfait à l'exigence énoncée au paragraphe 87.2(1).

[45] Le préavis lui-même indique clairement que les médiateurs en ont obtenu copie. Les présidents généraux affirment qu'une copie a été remise à un des médiateurs nommés par le SFMC pour aider les parties au différend le 6 février 2007, que ce médiateur en a remis une copie au CN le même jour, et que le médiateur a accepté le préavis pour le compte du directeur général du SFMC, à qui l'on a fait parvenir une copie. Conformément à l'article 2 du *RCRI*, la signification d'un avis au directeur général du SFMC est réputée équivaloir à la signification de cet avis au ministre. En conséquence, les présidents généraux soutiennent que la remise du préavis au médiateur nommé par le SFMC dans le cadre du présent conflit de travail équivalait à la remise du préavis au ministre tant pour l'application du *RCRI* que du paragraphe 87.2(1) du *Code*.

[46] Bien que cette forme de signification puisse ne pas avoir respecté entièrement, sur le plan de la forme, le paragraphe 87.2(1) du *Code* ou l'article 7 du *RCRI*, le préavis a été donné, et les parties ont été informées des intentions du syndicat en temps opportun. La remise du préavis au ministre par l'entremise de ses représentants satisfait à l'essence même de l'exigence relative à la remise d'une copie du préavis au ministre.

[47] S'il y avait un vice quelconque au niveau de la forme du préavis qui a été donné, le Conseil est d'avis qu'il constitue un vice ou une irrégularité de forme semblable au type d'irrégularités envisagées à l'article 114 du *Code*, qui prescrit que les procédures ne sont pas susceptibles d'invalidation pour vice de forme. De même, le Conseil est d'avis que tout vice dans la manière dont le préavis a été donné au ministre constitue un vice de forme seulement. En d'autres termes, le Conseil s'intéresse au fond des questions qui lui sont soumises, et ses décisions ne reposent pas sur la forme seulement.

C - Le « syndicat » a-t-il donné un préavis? - Pouvoir des présidents généraux

[48] Dans le cadre de la question principale soulevée dans la présente demande, nous devons établir si le préavis de grève a effectivement été donné par le

Code. This determination cannot be made in isolation, but must bear in mind the purpose and objective of the notice provision, as discussed above, and the facts and circumstances at the time notice was given.

« syndicat », conformément aux exigences du paragraphe 87.2(1) du *Code*. Le Conseil ne peut se prononcer sur cette question sans tenir compte du contexte; il doit tenir compte du but et de l'objet de la disposition qui porte sur le préavis, dont il a été fait mention précédemment, et des faits et circonstances à la date à laquelle le préavis a été donné.

[49] At first glance, the strike notice issued certainly appears to be a valid strike notice issued by the trade union in the normal course of collective bargaining between the UTU and CN. The notice appears to be issued by the UTU and there is nothing in the strike notice itself that indicates otherwise.

[49] À première vue, le préavis de grève en cause semble certainement être un préavis de grève valide donné par le syndicat dans le cours normal des négociations collectives entre le TUT et le CN. Il semble avoir été donné par le TUT, et rien n'y indique le contraire.

[50] In the context of the present application, it is not disputed that the strike notice was signed and issued by the four General Chairpersons. It is also not contested that, until just before the present application was filed, the four General Chairpersons were recognized as UTU officials in Canada with the authority to negotiate, ratify and administer collective agreements on behalf of the UTU. Furthermore, together, those four general Chairpersons represented all of the UTU members employed by CN in Canada and were the UTU officials responsible for this round of collective bargaining with CN.

[50] Dans le contexte de la présente demande, personne ne conteste que le préavis de grève a été signé et donné par les quatre présidents généraux. Personne ne conteste non plus que, jusqu'à la veille de la présentation de la demande en l'espèce, les quatre présidents généraux étaient reconnus comme étant des représentants du TUT au Canada habilités à négocier, à ratifier et à appliquer les conventions collectives pour le compte du TUT. En outre, ensemble, ces quatre présidents généraux représentaient tous les membres du TUT qui travaillaient pour le CN au Canada, et ils étaient les représentants du TUT chargés de mener cette ronde de négociations collectives avec le CN.

[51] While two separate notices to bargain were initially given, it is evident and not disputed that the collective bargaining process was initiated and the four General Chairpersons were the responsible officials of the UTU engaged in the collective bargaining, with Mr. Rex Beatty as spokesperson for the trade union. It is fair to say that at any given time throughout the collective bargaining process, the General Chairpersons were the officials responsible for the trade union. Between them, they acted as official representatives of the trade union when it gave the notice to bargain, when it requested conciliation upon reaching an impasse, when it conducted the strike vote, and when it gave its notice to strike. Moreover, CN responded to the four General Chairpersons as the representatives of the trade union over the course of these negotiations, and it was only shortly before the present application was filed that CN questioned their authority.

[51] Bien que deux avis de négociation distincts aient été donnés initialement, il est évident et incontesté que le processus de négociation collective a été lancé et que les quatre présidents généraux étaient les représentants chargés par le TUT de mener les négociations collectives, M. Rex Beatty agissant à titre de porte-parole du syndicat. Il est juste de dire qu'en tout temps au cours du processus de négociations collectives, les présidents généraux étaient les représentants responsables du syndicat. Ils agissaient à titre de représentants officiels du syndicat lorsque ce dernier a donné l'avis de négociation, lorsqu'il a demandé la tenue d'une séance de conciliation après que les parties en furent arrivées à une impasse, lorsqu'il a tenu un vote de grève et lorsqu'il a donné son préavis de grève. En outre, le CN a répondu aux quatre présidents généraux à titre de représentants du syndicat pendant la durée de ces négociations, et ce n'est que peu de temps avant que la présente demande ne soit déposée qu'il a remis leur pouvoir en question.

[52] The Board understands CN's position that the General Chairpersons' authority was publicly questioned only after notice of the strike was given.

[52] Le Conseil comprend le point de vue du CN selon lequel le pouvoir des présidents généraux n'a été remis publiquement en question qu'après que le préavis de

Nonetheless, the essence of CN's argument is integrally related to the UTU's internal affairs. For the Board to make the finding that CN is requesting, it would have to interpret and rule on the parties' rights and obligations to each other, as set out in the UTU's constitution. This is something which the Board is not prepared to do in this case.

[53] There are circumstances in which, in the course of interpreting and applying the provisions of the *Code*, the Board may have to examine a union's internal documents, such as its constitution and by-laws. The most obvious example is in the context of certification applications, where the Board must satisfy itself that the applicant meets the statutory definition of trade union for the purposes of the *Code*. Another example is in situations of union mergers and successorship applications. When such circumstances arise, the Board has made it very clear that it is always reluctant to immerse itself in internal union affairs and that it will only look to a union's constitution and internal workings to the limited extent necessary to make the required determination for the purposes of the *Code*.

[54] The Board has also indicated that it must be guided by the specific provisions of the *Code* and that it may be well beyond its jurisdiction to impose criteria, such as that found in a union's constitution, in addition to those set out in the *Code* when making a determination.

[55] For example, in the context of the certification application in *Air Canada* (1976), 18 di 66; and 77 CLLC 16,062 (CLRB no. 70), the Board dismissed objections that the I.A.M.'s constitution did not permit it to make an application to represent the employees in that particular bargaining unit. The Board examined the constitutional documents of the I.A.M. to satisfy itself that the union was a trade union for the purposes of the *Code*. The Board affirmed that the requisites for meeting the definition under the *Code* were minimal and that it would only look to the applicant's internal documents to ensure that those minimum requirements had been met.

[56] In dismissing the specific objection to the lack of constitutional authority, the Board indicated that it must refer to the requirements of the *Code* and not to those of the constitution. The Board noted that there is no

grève eut été donné. Toutefois, le fond de l'argument du CN est intégralement lié aux affaires internes du TUT. Pour en arriver à la conclusion recherchée par le CN, le Conseil devrait interpréter les droits et obligations des parties l'une envers l'autre tels qu'ils sont prévus dans les statuts du TUT, et se prononcer à cet égard, ce qu'il n'est pas disposé à faire dans la présente affaire.

[53] Il existe des circonstances dans lesquelles, lorsqu'il interprète et applique les dispositions du *Code*, le Conseil peut être appelé à examiner les documents internes d'un syndicat, comme ses statuts et règlements. L'exemple le plus évident s'inscrit dans le contexte des demandes d'accréditation, à l'égard desquelles le Conseil doit être convaincu que la partie requérante satisfait à la définition de syndicat aux fins du *Code*. Les cas de fusions de syndicats et de demandes relatives aux droits et obligations du successeur constituent eux aussi des exemples. Dans de telles circonstances, le Conseil a indiqué en des termes clairs qu'il hésite toujours à s'immiscer dans les affaires internes d'un syndicat et qu'il n'en examinera les statuts et le fonctionnement interne que dans la mesure nécessaire pour rendre la décision requise aux fins de l'application du *Code*.

[54] Le Conseil a indiqué également qu'il doit se reporter aux dispositions particulières du *Code* et qu'il est fort possible qu'il n'ait pas le pouvoir d'imposer quelque critère que ce soit - comme ceux qui figurent dans les statuts d'un syndicat - en plus de ceux qui sont énoncés dans le *Code*, lorsqu'il rend une décision.

[55] Ainsi, dans le contexte de la demande d'accréditation dont il était question dans l'affaire *Air Canada* (1976), 18 di 66; et 77 CLLC 16,062 (CCRT n° 70), le Conseil a écarté les objections selon lesquelles les statuts de l'A.I.M. n'investissaient pas le syndicat du pouvoir de présenter une demande en vue de représenter les employés de cette unité de négociation en particulier. Le Conseil a examiné les documents constitutifs de l'A.I.M. pour se convaincre que le syndicat était effectivement un syndicat au sens du *Code*. Il a indiqué que les conditions requises pour répondre à la définition sous le régime du *Code* étaient minimales et qu'il se contenterait d'examiner les documents internes de la requérante pour s'assurer que ces exigences minimales avaient été respectées.

[56] Lorsqu'il a rejeté l'objection relative à l'absence d'un pouvoir constitutionnel, le Conseil a indiqué qu'il devait se reporter aux exigences du *Code* et non à celles qui sont prévues dans les statuts. Il a noté qu'il n'existe

statutory requirement that a trade union's constitution contain specific authority to make applications with respect to any particular bargaining unit, and that the union may apply for any unit that it considers appropriate for collective bargaining:

> ... In reference to the objections by C.A.L.E.A. that the constitution of the I.A.M. does not permit that organization to make application with respect to the employees in this particular bargaining unit, the Board concludes that in essence it is the *Code* and not its constitution from which a trade union derives its right to make an application and therefore the Board is not prepared to embark on the suggested examination which would involve the imposition of irrelevant criteria.
>
> (*Air Canada*, *supra*, pages 82; and 324)

[57] A similar approach was followed by the Ontario Labour Relations Board (OLRB) in *La-z-Boy Canada Limited*, [1981] OLRB Rep. April 460, and the decisions cited with approval therein. In that case, the OLRB dismissed an objection to a union successorship application on the basis that the successor union had no status as a trade union under the *Ontario Labour Relations Act*, because it did not have a "presence" in Ontario for collective bargaining purposes and, under the terms of its own constitution, it did not have the power to operate in Canada. The OLRB held that it was not entitled to consider whether or not the trade union had a presence in Ontario, because its consideration was restricted to the criteria that made up the definition of trade union in the statute.

[58] The OLRB briefly reviewed the union's constitution and noted nothing that would preclude the International President from assigning an official to organize employees in Ontario. However, the OLRB went on to conclude that it questioned whether it had the jurisdiction to inquire into the scope of the powers of the International President:

> 22. Moreover, it is doubtful that the Board has any jurisdiction to inquire into the scope of the powers of the International President or to determine whether he was acting within his constitutional powers in authorizing Mr. Riger to engage in organizational activities in Ontario. In general, the Board has no jurisdiction to inquire into or regulate the internal affairs of a trade union except where it has expressly been given such powers by the legislature ... Thus, in *Gold Crest Products Limited*, [1973] OLRB Rep. Aug. 436, the Board found the applicant to be a trade union despite the existence of "an arguable point" as to the "constitutional correctness" of the

dans la loi aucune exigence selon laquelle les statuts d'un syndicat doivent prévoir expressément le pouvoir de présenter des demandes relativement à une unité de négociation donnée, et que le syndicat peut présenter une demande pour toute unité qu'il juge habile à négocier collectivement :

> ... Pour ce qui est de l'objection soulevée par l'A.C.E.T.A. voulant que les statuts de l'A.I.M. ne lui permettent pas de faire une requête à l'égard des employés compris dans cette unité de négociation, le Conseil en a conclu qu'au fond c'est le *Code* et non ses statuts qui confère à un syndicat le droit de faire une requête. C'est pourquoi le Conseil n'est pas disposé à se livrer à l'examen proposé, examen qui entraînerait l'imposition de critères sans objet.
>
> (*Air Canada*, précitée, pages 82; et 324)

[57] La Commission des relations de travail de l'Ontario (CRTO) a adopté un point de vue semblable dans l'affaire *La-z-Boy Canada Limited*, [1981] OLRB Rep. April 460, et dans les décisions qui y sont citées avec approbation. Dans cette affaire, la CRTO a rejeté une objection soulevée à l'encontre d'une demande de déclaration des droits du syndicat successeur au motif que le syndicat successeur n'avait pas qualité de syndicat sous le régime de la *Loi sur les relations de travail* de l'Ontario, car il n'avait aucune « présence » en Ontario aux fins des négociations collectives et, aux termes de ses propres statuts, il n'était pas habilité à exercer ses activités au Canada. La CRTO a statué qu'elle n'était pas habilitée à déterminer si le syndicat avait une présence en Ontario, car son examen devait se limiter aux critères énoncés dans la loi aux fins de la définition de syndicat.

[58] La CRTO a brièvement examiné les statuts du syndicat avant de faire remarquer que rien n'empêcherait le président du syndicat international de nommer un représentant pour le charger de mener une campagne de recrutement auprès des employés en Ontario. Toutefois, la CRTO a ensuite ajouté qu'elle se demandait si elle était habilitée à se pencher sur la portée des pouvoirs du président du syndicat international :

> 22. En outre, nous doutons que la Commission ait quelque compétence que ce soit pour examiner la portée des pouvoirs du président du syndicat international ou pour déterminer si ce dernier était habilité par ses statuts à autoriser M. Riger à entreprendre des activités de recrutement syndical en Ontario. De manière générale, la Commission n'est pas habilitée à examiner et régir les affaires internes d'un syndicat, sauf lorsque le législateur lui en a expressément octroyé les pouvoirs... Ainsi, dans l'affaire *Gold Crest Products Limited*, [1973] OLRB Rep. Aug. 436, la Commission en est arrivée à la conclusion que le requérant était un syndicat en dépit de

appointment of a temporary committee by the membership to act pending election of a permanent committee. ...

(*La-z-Boy Canada Limited*, *supra*, pages 466-467)

[59] The Board has taken a similar approach in determining matters involving union successor rights under section 43 of the *Code*. In *Bridge Terminal Transport Canada Inc.* (2006), as yet unreported CIRB decision no. 347, the Board declined to make the declaration of merger that was requested, because to do so would necessarily require the Board to review and make determinations under the terms of the union's constitution. The Board held that this would go beyond the powers conferred on it under section 43:

> [34] ... The Board recognizes that there may sometimes be a fine line between declaring that a merger occurred as an accomplished fact and being able to conclude from the facts presented that a merger did occur. However, in the matter under review it is undeniable that for the Board to grant the order sought by the CAW, it would have to do more than recognize an already accomplished fact. It would have to embark on an enquiry into whether a merger did occur and this would necessarily include the review of the COOWA's constitution and the allegations surrounding Mr. Chand's authority, the adequacy of the notice of meeting, whether the meeting was properly conducted, as well as the possible consequence of Mr. Prasad's participation at the meeting. This, in the Board's view, would go beyond the powers conferred on it under section 43, as it exists.
>
> (page 10)

[60] In *Cyprus Anvil Mining Corporation* (1976), 15 di 194; [1976] 2 Can LRBR 360; and 76 CLLC 16,045 (CLRB no. 69), a decision that addressed an issue similar to that in the present case, the Board was required to determine the legality of strike action and it clearly stated that, in making this determination, it had to look at how the *Code* defines a strike. The inquiry was limited to determining whether the conditions prescribed by section 180 [now section 89] of the *Code* were met. The Board found that it would not consider other factors or impose further conditions than those prescribed by the statute:

> However, it would appear that the legality of the strikes which are in progress cannot in any way be affected by a consideration of the true motivation of the bargaining agents or of the employees affected. Subsection 107(1) of the *Canada Labour Code* defines a "strike" without any reference to its

l'existence d'un « argument défendable » relativement au « bien-fondé constitutionnel » de la nomination, par les membres, d'un comité temporaire chargé d'agir en attendant l'élection d'un comité permanent. ...

(*La-z-Boy Canada Limited*, précitée, pages 466-467; traduction)

[59] Le Conseil a adopté un point de vue semblable pour trancher des affaires portant sur les droits d'un syndicat successeur sous le régime de l'article 43 du *Code*. Dans l'affaire *Bridge Terminal Transport Canada Inc.* (2006), décision du CCRI n° 347, non encore rapportée, le Conseil a refusé de déclarer, ainsi qu'on lui demandait, qu'il y avait eu fusion, car pour ce faire il n'aurait eu d'autre choix que d'examiner les statuts du syndicat et de prendre des décisions en vertu de ceux-ci. Le Conseil a statué qu'il outrepasserait ainsi les pouvoirs qui lui sont conférés par l'article 43 :

> [34] ... Le Conseil reconnaît que la frontière est parfois mince entre déclarer qu'il y a eu fusion sur la base d'un fait accompli et pouvoir conclure qu'il y a eu fusion à partir des faits présentés. Toutefois, dans la présente affaire, il est indéniable que pour rendre l'ordonnance réclamée par le TCA, le Conseil devrait aller au-delà de la reconnaissance d'un fait accompli. Il devrait procéder à un examen pour déterminer s'il y a eu fusion, et cette démarche comprendrait nécessairement l'examen des statuts de la COOWA ainsi que des allégations concernant les pouvoirs de M. Chand, du caractère suffisant de l'avis de réunion, de la conformité de la réunion aux règles ainsi que de la conséquence possible de la participation de M. Prasad à la réunion. De l'avis du Conseil, cette démarche outrepasserait les pouvoirs qui lui sont conférés par l'article 43 dans son état actuel.
>
> (page 10)

[60] Dans l'affaire *Cyprus Anvil Mining Corporation* (1976), 15 di 194; [1976] 2 Can LRBR 360; et 76 CLLC 16,045 (CCRT n° 69), qui soulevait une question semblable à celle qui est examinée dans la présente affaire, le Conseil a été appelé à se prononcer sur la légalité d'une grève et a affirmé en des termes clairs que, pour rendre une décision à cet égard, il devait examiner le sens que le *Code* donne au mot « grève ». À cet égard, le Conseil s'est limité à déterminer s'il avait été satisfait aux exigences prescrites à l'article 180 [maintenant l'article 89] du *Code*. Il a déterminé qu'il ne prendrait en considération aucun autre facteur ni n'imposerait aucune autre condition que ceux et celles qui étaient prescrits dans la loi :

> Toutefois, il semblerait que la légalité des grèves en cours soit un fait établi, et ce, indépendamment des véritables motifs qui inspirent les agents négociateurs ou les employés. Le paragraphe 107(1) du *Code canadien du travail* définit le mot « grève » sans aucune référence aux motifs. À cet égard, il est

objectives. In this respect, it is interesting to compare the definition of "strike" with that of "lockout" which is also contained in Subsection 107(1) of the *Code*. Section 180 of the *Canada Labour Code* clearly establishes that a strike or lockout cannot be legal unless and until certain conditions have been met. However, when the conditions prescribed by Section 180 of the *Code* have been met, the *Code* does not seem to allow the Board to impose further conditions on the parties by inquiring into the wisdom or legality of the motivation of the bargaining agent or of the employees.

(pages 210; 373; and 653)

[61] Although there was no specific issue raised relating to the provisions of the union's constitution in that case, it is clear that the Board must look to the strict statutory requirements when determining the legality or validity of certain matters prescribed by the *Code*. In the present matter, this is particularly relevant to confirming that the motivations of the General Chairpersons, whatever they may have been, are not relevant to the Board's determination of the validity of the strike notice issued, pursuant to section 87.2(1) of the *Code*.

[62] The approach described in the above decisions has been confirmed by the Supreme Court of Canada in *Central Broadcasting Co Ltd.* v. *Canada Labour Relations Board et al.*, [1977] 2 S.C.R. 112. That case originally involved a decision by the CLRB ordering the reinstatement of certain employees who were found to have been dismissed for being members of a trade union, contrary to what was then section 184(3)(a)(i) of the *Code*. The employer applied to set aside the Board's decision on the basis that the employees in question were not members of the union in full compliance with all of the requirements of the union's constitution and by-laws; therefore, the employer could not have dismissed them for that reason.

[63] In dismissing the basis of that appeal, the Supreme Court of Canada stated that if the employees were not members by reason only of the legal and technical requirements of the constitution, those factors were irrelevant to whether the employer had dismissed them contrary to the provision of the *Code*:

The employees certainly believed that they had become members of the union; the employer shared that belief and an official of the union stated that they were members. In those circumstances, the fact that for legal and technical reasons the employees might have not been members of the respondent union is, in our view, irrelevant in determining whether the

intéressant de comparer la définition du mot « grève » à celui du mot « lock-out » que l'on retrouve également au paragraphe 107(1) du *Code*. L'article 180 du *Code canadien du travail* stipule clairement qu'une grève ou un lock-out n'est légal que si certaines conditions ont été remplies. Par ailleurs, lorsque les exigences de l'article 180 du *Code* ont été satisfaites, il semble bien que rien n'autorise le Conseil à imposer aux parties des exigences additionnelles, notamment en tenant compte de la sagesse ou de la légalité des motifs qui inspirent l'agent négociateur ou les employés.

(pages 210; 373; et 653)

[61] Bien qu'aucune question particulière n'ait été soulevée relativement aux dispositions des statuts du syndicat dans cette affaire, il est clair que le Conseil doit prendre en considération les exigences strictes d'origine législative pour se prononcer sur la légalité ou la validité de certaines situations prévues par le *Code*. Dans la présente affaire, cela est particulièrement pertinent pour ce qui est de confirmer que les motivations des présidents généraux, quelles qu'elles aient pu être, sont sans rapport avec la décision du Conseil sur la validité du préavis de grève donné, conformément au paragraphe 87.2(1) du *Code*.

[62] La démarche exposée dans les décisions susmentionnées a été confirmée par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Central Broadcasting Co Ltd.* c. *Conseil canadien des relations du travail et autre*, [1977] 2 R.C.S. 112. Cette affaire portait initialement sur une décision du CCRT d'ordonner la réintégration de certains employés au motif qu'ils avaient été congédiés parce qu'ils étaient membres d'un syndicat, contrairement à ce qui était alors l'alinéa 184(3)a)(i) du *Code*. L'employeur a présenté une demande en vue de faire annuler la décision du Conseil, faisant valoir que les employés en question n'étaient pas membres du syndicat en conformité avec toutes les exigences de ses statuts et règlements et qu'en conséquence, il n'aurait pu les congédier pour ce motif.

[63] En rejetant le fondement de cet appel, la Cour suprême du Canada a déclaré que, si les employés n'étaient pas membres en raison seulement des exigences légales et de procédure prévues dans les statuts, ces facteurs étaient sans pertinence pour déterminer si l'employeur les avait congédiés contrairement aux dispositions du *Code* :

Ils pensaient certainement être membres du syndicat; l'employeur partageait leur opinion et un agent du syndicat affirma qu'ils en étaient membres. Dans les circonstances, le fait que pour des raisons juridiques et de procédure les employés peuvent ne pas avoir été membres du syndicat intimé n'est pas pertinent à notre avis pour déterminer si l'employeur,

> employer, in dismissing them, has violated section 184(3)(a)(i) of the *Canada Labour Code*.
>
> (*Central Broadcasting Co Ltd.* v. *Canada Labour Relations Board et al.*, *supra*, page 116)

[64] The Supreme Court of Canada confirmed that, in making its finding of fact concerning union membership, the Board was not limited to a strict and technical interpretation of the union's constitution and by-laws. It found that the Board has the power under the *Code* to render a decision in relation to any proceeding before it, whether or not a person is a member of a trade union, and it stated that:

> In making that determination, the Board is not limited to a strict and technical interpretation of union constitution and by-laws; as underlined by the Court of Appeal, the Board may take a broader approach. In the present instance, this broad approach was actually taken by the Board which made a finding "that the employees listed in the complaint are in fact union members."
>
> (*Central Broadcasting Co Ltd.* v. *Canada Labour Relations Board et al.*, *supra*, page 116)

[65] What can be concluded from these various decisions is, that, in determining the validity of the strike notice, in the circumstances of this case, the Board must focus on the statutory provision itself and on the criteria set out in the *Code*.

[66] Under the *Code*, the Board does not have the general authority to interpret the terms of the union's constitution. The Board's authority is limited to considering whether the strike notice was in fact given by the trade union to the employer as required under the terms of section 87.2(1) of the *Code*.

[67] Section 87.2(1) of the *Code* is clear. It requires that the trade union give the employer at least 72-hours' notice of its intention to strike and state the date on which the strike will occur. Section 87.2(1) does not require that the union's constitution be consulted or complied with before strike notice may be given. To add the constitutional requirement or criterion argued by CN and the UTU to the determination of the validity of the strike notice would impose additional and arguably irrelevant conditions to the *Code*.

[68] In reviewing the statutory criteria set out in section 87.2(1) of the *Code*, the Board must consider whether the trade union gave the employer at least

> en les congédiant, a enfreint les dispositions de l'article 184(3)a)(i) du *Code canadien du travail*.
>
> (*Central Broadcasting Co Ltd.* c. *Conseil canadien des relations du travail et autre*, précité; page 116)

[64] La Cour suprême a confirmé qu'en tirant sa conclusion de fait concernant l'adhésion des employés en cause au syndicat, le Conseil n'était pas astreint à une interprétation stricte et procédurale des statuts du syndicat et de ses règlements. Elle en est arrivée à la conclusion que le Conseil détenait le pouvoir, en vertu du *Code*, de rendre une décision relativement à toute instance dont il est saisi, qu'une personne soit ou non membre d'un syndicat, et elle a déclaré ceci :

> Pour trancher cette question, le Conseil n'est pas astreint à une interprétation stricte et procédurale des statuts du syndicat et de ses règlements; comme l'a souligné la Cour d'appel, le Conseil peut adopter une interprétation plus large. En l'espèce, c'est ce qu'il a fait en statuant « que les employés nommés dans la plainte sont, en fait, membres du syndicat ». ...
>
> (*Central Broadcasting Co Ltd.* c. *Conseil canadien des relations du travail et autre*, précité; page 116)

[65] On peut donc inférer de ces diverses décisions qu'en se prononçant sur la validité du préavis de grève, dans les circonstances de la présente affaire, le Conseil doit se concentrer sur la disposition législative même et sur les critères énoncés dans le *Code*.

[66] Sous le régime du *Code*, le Conseil ne détient pas le pouvoir général d'interpréter le libellé des statuts du syndicat. Le pouvoir du Conseil se limite à déterminer si le préavis de grève a effectivement été donné par le syndicat à l'employeur, ainsi que le requiert le paragraphe 87.2(1) du *Code*.

[67] Le paragraphe 87.2(1) du *Code* est clair. Le syndicat est tenu de donner à l'employeur un préavis d'au moins 72 heures de son intention de déclencher une grève et de l'informer de la date à laquelle la grève sera déclenchée. La remise du préavis de grève n'est pas assujettie à l'obligation préalable de consulter ou de respecter les statuts d'un syndicat. Assortir la décision relative à la validité du préavis de grève de l'exigence ou du critère constitutionnel invoqué par le CN et le TUT imposerait au *Code* des conditions supplémentaires dont on pourrait dire qu'elles sont sans pertinence.

[68] Lorsqu'il examine les critères qui sont énoncés au paragraphe 87.2(1) du *Code*, le Conseil doit déterminer si le syndicat a donné à l'employeur un préavis d'au

72-hours' notice of its intention to strike, and whether it indicated the date on which the strike would occur. The Board is satisfied that it met both criteria.

[69] The requisite notice was given to the employer by the "trade union." The Board finds that, at the time the strike notice was given, the General Chairpersons had at least the ostensible authority to act on behalf of the trade union. The fact that the employees did indeed commence strike action is a clear indication that the employee members of the trade union who exercised their right to strike and who indicated their wishes to do so by way of a strike vote believed that the Chairpersons had the authority to give such notice. CN treated the Chairpersons as having the requisite authority until just before the present application was filed and it acted accordingly. The fact that, under the UTU's constitution, the General Chairpersons may not have had the authority to issue the strike notice is not relevant to the determination of the validity of the strike notice under section 87.2(1) of the *Code*.

[70] CN and the UTU have argued that the term "trade union" in section 87.2(1) of the *Code*, means the certified bargaining agent. This is relevant, they say, because the certified bargaining agent did not authorize issuing the strike notice or commencing strike action. It is not necessary for the Board to make that specific determination. The Board acknowledges that, where a trade union is the bargaining agent certified to represent a unit of employees, it has the exclusive authority to act on behalf of the employees in the affected unit. The Board acknowledges that the UTU is the certified bargaining agent of the bargaining unit of CN employees in question.

[71] For purposes of the present application, however, the Board's determination that the General Chairpersons were officials of the UTU and that they acted as representatives of the UTU, means that they were acting on behalf of the trade union that is the certified bargaining agent for the bargaining unit in question. They are one and the same in these particular circumstances. The only question raised by CN and the UTU here, is whether or not the particular union officials had the requisite authority under the UTU's constitution to take the particular actions at the time and in the manner that they did, so that their actions were deemed to be the actions of the UTU, the certified bargaining agent.

moins 72 heures de son intention de déclencher une grève et s'il a indiqué la date à laquelle la grève serait déclenchée. Le Conseil est convaincu qu'il a satisfait aux deux critères.

[69] Le préavis requis a été donné à l'employeur par le « syndicat ». Le Conseil a conclu qu'à la date à laquelle le préavis de grève a été remis, les présidents généraux avaient à tout le moins le pouvoir apparent d'agir pour le compte du syndicat. Le fait que les employés ont en fait déclenché une grève indique clairement que les employés membres du syndicat qui ont exercé leur droit de grève et qui ont exprimé leur volonté à cet égard par la voie d'un vote de grève estimaient que les présidents avaient le pouvoir de donner ce préavis. Le CN a traité les présidents comme s'ils avaient le pouvoir requis jusqu'à ce qu'il dépose la présente demande, et il a agi en conséquence. Le fait qu'aux termes des statuts du TUT, les présidents généraux aient pu ne pas être habilités à donner le préavis de grève n'a rien à voir avec la décision que le Conseil doit prendre sur la validité du préavis de grève aux termes du paragraphe 87.2(1) du *Code*.

[70] Le CN et le TUT ont fait valoir que le terme « syndicat » au paragraphe 87.2(1) du *Code* désigne l'agent négociateur accrédité, ce qui n'est pas sans importance, soutiennent-ils, puisque l'agent négociateur accrédité n'a pas autorisé la remise du préavis de grève ni le déclenchement de la grève. Il n'est pas nécessaire que le Conseil se prononce spécifiquement sur cette question. Le Conseil reconnaît que, lorsqu'un syndicat est l'agent négociateur accrédité pour représenter une unité d'employés, il a le pouvoir exclusif d'agir pour le compte des employés de l'unité concernée. Le Conseil reconnaît également que le TUT est accrédité à titre d'agent négociateur de l'unité de négociation des employés du CN en question.

[71] Aux fins de la présente demande, toutefois, la décision du Conseil selon laquelle les présidents généraux étaient des représentants du TUT et qu'ils ont agi à ce titre signifie qu'ils ont agi pour le compte du syndicat qui est l'agent négociateur accrédité de l'unité de négociation en cause. Dans les circonstances de la présente affaire, ils ne font qu'un. La seule question soulevée par le CN et le TUT ici est celle de savoir si les représentants du syndicat en question avaient le pouvoir, aux termes des statuts du TUT, de prendre les mesures en cause à la date pertinente et selon les modalités prévues, de sorte que leurs gestes étaient réputés être les gestes du TUT, l'agent négociateur accrédité.

[72] It is not contested that the General Chairpersons had the authority as officials of the UTU to give notice to bargain, to engage in collective bargaining, to give notice of dispute to the Minister, and to interpret, administer and renew collective agreements. What is contested in the present application is whether the General Chairpersons also had the authority to give strike notice and declare a strike, without seeking assistance from the UTU International.

[73] To make this determination, the Board must necessarily interpret the UTU's constitution. The Board is mindful that CN and the UTU have taken the position that the UTU's constitutional requirements complement and are not in conflict with the provisions of the *Code*. They would have the Board believe that it is clear from a plain reading of the constitution that the General Chairpersons did not have the requisite authority and that such a determination can be made without having to "interpret" the constitution. The Board does not agree.

[74] It is clear from the conflicting positions of the parties that to determine whether or not the General Chairpersons had the requisite authority to act as they did on behalf of the UTU, the Board would have to choose between the different interpretations of the provisions in the UTU constitution that the parties have put forward and examine whether those provisions were applied correctly.

[75] As in *Bridge Terminal Transport Canada Inc.*, *supra*, the Board faces a similar problem in granting CN's application in that it would have to delve into the union's constitution and internal affairs and conduct an inquiry in order to determine whether the respondent Chairpersons were required to seek the assistance of the International President, whether the International President was required to give assistance, and whether the Chairpersons had the authority not to seek the assistance of the International President. It would also have to determine what the consequences of not seeking that assistance would be, what assistance meant in the circumstances, and so on. Inevitably, it would have to decide, on the basis of the union constitution, whether the respondents had the requisite authority to issue the strike notice. In the Board's view, this would go beyond interpreting and applying section 87.2(1) of the *Code*.

[72] Personne ne conteste que les présidents généraux avaient le pouvoir, en qualité de représentants du TUT, de donner l'avis de négociation, d'entreprendre les négociations collectives, de donner un avis de différend au ministre et d'interpréter, appliquer et renouveler les conventions collectives. Le fait que l'on conteste dans la présente demande est celui d'établir si les présidents généraux avaient également le pouvoir de donner le préavis de grève et de déclarer une grève, sans demander l'aide du UTU International.

[73] Pour se prononcer sur cette question, le Conseil doit nécessairement interpréter les statuts du TUT. Il sait bien que le CN et le TUT sont d'avis que les exigences constitutionnelles du TUT viennent s'ajouter aux dispositions du *Code* et qu'elles n'entrent pas en conflit avec celles-ci. Ils veulent faire croire au Conseil qu'il ressort clairement d'une simple lecture des statuts que les présidents généraux ne détenaient pas le pouvoir requis et qu'une telle décision peut être prise sans qu'il ne soit nécessaire d'« interpréter » les statuts. Le Conseil n'est pas d'accord.

[74] Il ressort clairement des positions conflictuelles des parties que, pour déterminer si les présidents généraux avaient ou non le pouvoir d'agir ainsi qu'ils l'ont fait pour le compte du TUT, le Conseil devrait choisir entre les interprétations différentes des dispositions des statuts du TUT que les parties ont fait valoir, et déterminer si ces dispositions ont été appliquées correctement.

[75] Ainsi que ce fut le cas dans l'affaire *Bridge Terminal Transport Canada Inc.*, précitée, le Conseil doit faire face à un problème semblable pour ce qui est d'accueillir la demande du CN, car il devrait alors examiner les statuts et les affaires internes du syndicat et tenter de déterminer si les présidents intimés étaient tenus de demander l'aide du président du syndicat international, si ce dernier n'avait d'autre choix que d'apporter son aide, et si les présidents pouvaient omettre de demander l'aide du président du syndicat international. Il devrait en outre déterminer ce que seraient les conséquences de la décision de ne pas demander une telle aide, ce que signifiait l'aide dans les circonstances, et ainsi de suite. Inévitablement, le Conseil serait appelé à décider, sur le fondement des statuts du syndicat, si les intimés détenaient effectivement le pouvoir de remettre le préavis de grève. Le Conseil estime qu'il ferait ainsi davantage qu'interpréter et appliquer le paragraphe 87.2(1) du *Code*.

[76] In conclusion, the Board is of the view that the strike notice in question meets all of the essential elements and the statutory objectives of the requirement to give strike notice, pursuant to section 87.2(1) of the *Code*. CN was made sufficiently aware of the impending strike action. It was given the required 72 hours advance notice and was advised of the precise time when the strike would commence. The employer was informed in a timely manner, and it could therefore have made whatever alternative arrangements it deemed necessary. The Minister of Labour was also given the strike notice through the representatives he appointed to assist the parties. The notice in question served its required statutory purpose.

[77] Moreover, bearing in mind the statutory objectives and purpose of the requirement to give strike notice, the Board is satisfied that the notice to strike was given by the "trade union," as required by the *Code*. The notice was given by officials of the trade union who were actively engaged in collective bargaining with the employer, and who had the undisputed authority to act on behalf of the trade union in the negotiation for the renewal of the collective agreement and to give the Notice of Dispute to the Minister in this round of collective bargaining. The fact that the General Chairpersons may not have had the requisite authority to give the notice pursuant to certain provisions of the UTU's constitution must be seen as an internal union issue and, as such, must not be seen to vitiate the validity of the notice given pursuant to section 87.2(1) of the *Code*.

[78] Consequently, CN's application is dismissed. This is a unanimous decision of the Board.

[76] En conclusion, le Conseil est d'avis que le préavis de grève en question satisfait à tous les éléments essentiels et aux objectifs législatifs qui sous-tendent l'exigence relative à la remise d'un préavis de grève, conformément au paragraphe 87.2(1) du *Code*. Le CN a été suffisamment informé qu'une grève était imminente. Il a obtenu le préavis requis de 72 heures et il a été informé de la date exacte à laquelle la grève serait déclenchée. L'employeur a été informé en temps opportun, et il aurait par conséquent été en mesure de prendre les mesures de rechange qu'il jugeait nécessaires. Le ministre du Travail a lui aussi reçu le préavis de grève par l'entremise de représentants qu'il avait chargés d'aider les parties. Le préavis en question a joué le rôle que lui confère la loi.

[77] Qui plus est, si on garde à l'esprit les objets de la loi et le but de l'exigence relative à la remise d'un préavis de grève, le Conseil est convaincu que le préavis de grève a été donné par le « syndicat » ainsi que le prescrit le *Code*. Le préavis a été donné par des représentants du syndicat qui prenaient une part active aux négociations collectives avec l'employeur, et qui avaient le pouvoir incontesté d'agir pour le compte du syndicat dans la négociation en vue du renouvellement de la convention collective et de donner l'avis de différend au ministre dans le cadre de cette ronde de négociations collectives. Il faut voir dans le fait que les présidents généraux ont pu ne pas détenir le pouvoir de donner le préavis conformément à certaines dispositions des statuts du TUT une question qui concerne le syndicat et, de ce fait, comme n'invalidant pas le préavis donné en vertu du paragraphe 87.2(1) du *Code*.

[78] En conséquence, la demande du CN est rejetée. Il s'agit d'une décision unanime du Conseil.

CASES CITED

Air Canada (1976), 18 di 66; and 77 CLLC 16,062 (CLRB no. 70)

Bridge Terminal Transport Canada Inc. (2006), as yet unreported CIRB decision no. 347

Canada Steamship Lines Inc., [2002] CIRB no. 201; and 86 CLRBR (2d) 205

Canadian National Railway Company, [2005] CIRB no. 322; and 125 CLRBR (2d) 222

Central Broadcasting Co Ltd. v. *Canada Labour Relations Board et al.*, [1977] 2 S.C.R. 112

AFFAIRES CITÉES

Air Canada (1976), 18 di 66; et 77 CLLC 16,062 (CCRT n° 70)

Bridge Terminal Transport Canada Inc. (2006), décision du CCRI n° 347, non encore rapportée

Canada Steamship Lines Inc., [2002] CCRI n° 201; et 86 CLRBR (2d) 205

Central Broadcasting Co Ltd. c. *Conseil canadien des relations du travail et autre*, [1977] 2 R.C.S. 112

Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada, [2005] CCRI n° 322; et 125 CLRBR (2d) 222

Cyprus Anvil Mining Corporation (1976), 15 di 194; [1976] 2 Can LRBR 360; and 76 CLLC 16,045 (CLRB no. 69)

La-z-Boy Canada Limited, [1981] OLRB Rep. April 460

Société Radio-Canada, [2002] CIRB no. 169

STATUTES CITED

Canada Industrial Relations Board Regulations, 2001

Canada Industrial Relations Regulations (SOR/2002-54), ss. 6; 7

Canada Labour Code, Part I, ss. 43; 71; 72; 87.2(1); 89; 89(1); 91; 114

Cyprus Anvil Mining Corporation (1976), 15 di 194; [1976] 2 Can LRBR 360; et 76 CLLC 16,045 (CCRT n° 69)

La-z-Boy Canada Limited, [1981] OLRB Rep. April 460

Société Radio-Canada, [2002] CCRI n° 169

LOIS CITÉES

Code canadien du travail, Partie I, art. 43; 71; 72; 87.2(1); 89; 89(1); 91; 114

Règlement de 2001 sur le Conseil canadien des relations industrielles

Règlement du Canada sur les relations industrielles (DORS/2002-54), art. 6; 7

Canada Industrial Relations Board
Conseil canadien des relations industrielles

Vol. 9-07

Reasons for decision

Robert Bowman,
complainant,
and
Teamsters Local Union No. 879,
respondent,
and
Verspeeten Cartage Ltd.,
employer.

Board File: 24921-C

Michael J. Rowberry,
complainant,
and
Teamsters, Chauffeurs, Warehousemen and Helpers Local Union No. 141,
respondent,
and
Verspeeten Cartage Ltd.,
employer.

Board File: 24948-C

Larry Schmeltz et al.,
applicants,
and
Canada Council of Teamsters,
bargaining agent,
and
Verspeeten Cartage Ltd.,
employer.

Board File: 25175-C

CITED AS: Robert Bowman, Michael J. Rowberry, Larry Schmeltz et al.

Decision no. 380
March 6, 2007

Complaints alleging violation of the duty of fair representation pursuant to section 37 of the *Canada Labour Code, Part I* (the *Code*) and application for revocation of the union's bargaining rights, pursuant to section 38 of the *Code*.

Motifs de décision

Robert Bowman,
plaignant,
et
Section locale 879 de la Fraternité internationale des Teamsters,
intimée,
et
Verspeeten Cartage Ltd.,
employeur.

Dossier du Conseil : 24921-C

Michael J. Rowberry,
plaignant,
et
Section locale 141 de la Fraternité internationale des Teamsters (Teamsters, Chauffeurs, Warehousemen and Helpers),
intimée,
et
Verspeeten Cartage Ltd.,
employeur.

Dossier du Conseil : 24948-C

Larry Schmeltz et autres,
requérants,
et
Conseil canadien des Teamsters,
agent négociateur,
et
Verspeeten Cartage Ltd.,
employeur.

Dossier du Conseil : 25175-C

CITÉ : Robert Bowman, Michael J. Rowberry, Larry Schmeltz et autres

Décision n° 380
le 6 mars 2007

Plaintes alléguant violation du devoir de représentation juste, en vertu de l'article 37 du *Code canadien du travail, Partie I* (le *Code*) et demande de révocation des droits de négociation du syndicat, en vertu de l'article 38 du *Code*.

Duty of fair representation—Section 37—Communication with members—Consolidation of proceedings—Section 20 of the *Regulations*—Practice and procedure—Two identical complaints, alleging violation of section 37 of the *Code* by the union, were filed with the Board by two complainants—The complainants allege that the local has made no effort to communicate with them, that there is no literature from the union available for the employees to read, that the employees have not been given a copy of the collective agreement, and that the union has not held meetings with the Ingersoll employees while it has held meetings with employees from other locations—In accordance with section 20 of the *Regulations*, the Board has discretionary authority to consolidate two or more proceedings—The two complaints present common questions of fact and law—The Board is of the opinion that neither the complainants nor the local would be prejudiced by the consolidation—The complainants are challenging the union's right to represent the bargaining unit and the application of the collective agreement to the previously unrepresented employees—As exclusive bargaining agent, the union may sometimes be called on to negotiate proposals or enter into settlements that may negatively impact one group of employees while favouring another group—In situations where the actions are decidedly reasonable and motivated by cogent labour relations reasons, the Board has generally held that the union's conduct does not violate the duty of fair representation—The Board is satisfied that the actions and conduct of the union were not in violation of the *Code* under the circumstances of this case—As regards the complainants' allegation that there has been an absence of literature from the union and that it has not met with them, the Board does not find that such conduct, in and of itself, constitutes a violation of the *Code*—The Board finds that neither complainant has made out a case that establishes that the union's actions were arbitrary, discriminatory or in bad faith—The Board dismisses the section 37 complaints.

Devoir de représentation juste – Article 37 – Communication avec les membres – Réunion des instances – Article 20 du *Règlement* – Pratique et procédure – Deux plaintes identiques alléguant violation de l'article 37 du *Code* par le syndicat ont été déposées au Conseil par deux plaignants – Les plaignants allèguent que la section locale n'a fait aucun effort pour communiquer avec eux, que le syndicat n'a distribué aucun document aux employés, que ces derniers n'ont pas reçu de copie de la convention collective et que le syndicat n'a pas tenu de réunions avec les employés d'Ingersoll alors qu'il en a tenues avec les employés des autres terminaux – L'article 20 du *Règlement* confère au Conseil le pouvoir discrétionnaire de réunir deux ou plusieurs instances – Les deux plaintes portent sur des questions de fait et de droit analogues – Le Conseil estime que la réunion des instances ne causera pas de préjudice aux plaignants ni à la section locale – Les plaignants remettent en question le droit du syndicat de représenter l'unité de négociation et l'application de la convention collective aux employés qui n'étaient pas représentés avant – En sa qualité d'agent négociateur exclusif, le syndicat est parfois appelé à négocier des propositions ou à conclure des ententes qui peuvent avoir une incidence négative pour un groupe d'employés tout en favorisant un autre groupe – Quand il est incontestable que l'agent négociateur a agi de façon raisonnable et pour des raisons impérieuses liées aux relations du travail, le Conseil considère généralement qu'il n'y a pas eu de manquement au devoir de représentation juste – Le Conseil est convaincu que le syndicat n'a pas manqué à son devoir de représentation juste dans ce cas-ci – Pour en venir à l'allégation des plaignants selon laquelle le syndicat n'a pas distribué de documentation ni tenu de réunion avec eux, le Conseil ne croit pas que cela constitue en soi une violation du *Code* – Le Conseil conclut qu'aucun des deux plaignants n'a démontré que le syndicat avait agi de manière arbitraire ou discriminatoire ou de mauvaise foi – Le Conseil rejette les plaintes fondées sur l'article 37.

Revocation application—Section 38—Timeliness—Open period—Section 24(2)—Section 67(2) prohibition—Practice and procedure—The union argues that the revocation application should be dismissed for being untimely and/or contrary to public policy—In cases in which a collective agreement exists, as in the matter at hand, the open period is contingent upon the term of the agreement and, once set, the parties are statutorily prohibited from revising or amending the term of the agreement—The section 67(2) prohibition, notwithstanding the parties' right to amend

Demande de révocation – Article 38 – Recevabilité – Période ouverte – Paragraphe 24(2) – Interdiction contenue au paragraphe 67(2) – Pratique et procédure – Le syndicat soutient que la demande de révocation doit être rejetée parce qu'elle est tardive ou contraire à la politique publique – Lorsqu'il y a déjà une convention collective en vigueur, comme c'est le cas ici, la période ouverte dépend de la durée de la convention collective; or, dès lors que cette durée est établie, la loi interdit aux parties de la modifier – L'interdiction contenue au paragraphe 67(2),

or revise any other provisions of the collective agreement, serves to protect and preserve the "open period" during which an application for certification or for revocation may be filed with the Board—The Board finds that the revocation application is timely.

Revocation application—Section 38—Authorized or nominated—Section 36 of the *Regulations*—Practice and procedure—The applicant purports to represent the majority of employees in the bargaining unit and, in support of his revocation application, he filed a petition with the Board containing the names and signatures of individuals said to be employees of the employer—In this case, the petition states that the applicant was nominated to act as a representative of the employees—Although the use of the term nominate instead of authorize creates a degree of semantic ambiguity, the Board is satisfied that nominated means that an applicant has been designated or appointed by the signatories to act on their behalf—The Board finds that the applicant has the authority to act on behalf of the signatories to the petition.

Revocation application—Section 38—Irregularities—Employee support—Signatures on petition—Confidentiality of petitioners' names—Practice and procedure—The Board finds that two of the signatories to the petition signed twice—The Board is willing to accept that the two individuals in question did not deliberately sign their names twice—The Board finds that it is appropriate to strike only the second signatures from the petition—The Board has carefully compared the names on the petition with those on the employee list, and it appears that, as of the date of the revocation application, seven of the individuals who signed the petition were not employees at the time relevant to the application—The seven signatures are struck from the petition—The level of support is to be determined after the seven names that do not appear on the employee list and the two duplicate signatures are removed—The Board also identified other irregularities such as omissions and alterations that raise serious concerns for the Board when certifying that the signatories are expressing their true wishes—Also, the Board's confidentiality requirements were not respected on at least two occasions, when counsel for the applicant sent a complete copy of the revocation application to both the employer and the union—The Board concludes that the revocation application does not meet the majority

indépendamment du droit des parties de modifier ou réviser toute autre disposition de la convention collective, vise à protéger et à préserver la « période ouverte » durant laquelle les employés peuvent présenter une demande d'accréditation ou de révocation au Conseil – Le Conseil conclut que la demande de révocation a été présentée dans le délai prévu.

Demande de révocation – Article 38 – Autorisé ou nommé – Article 36 du *Règlement* – Pratique et procédure – Le requérant prétend représenter la majorité des employés de l'unité de négociation. Pour étayer sa demande de révocation, il a déposé une pétition contenant les noms et signatures de personnes se présentant comme des employés de l'employeur – Cette fois-ci, en effet, la pétition indique que le requérant a été nommé pour représenter les employés – S'il est vrai que l'utilisation du terme nommons au lieu du terme autorisons crée une certaine ambiguïté sur le plan sémantique, le Conseil est convaincu que le terme nommé signifie qu'un requérant a été désigné ou choisi par les signataires pour agir en leur nom – Le Conseil conclut que le requérant est autorisé à représenter les signataires de la pétition.

Demande de révocation – Article 38 – Irrégularités – Appui des employés – Signatures sur la pétition – Confidentialité des noms des signataires de la pétition – Pratique et procédure – Le Conseil constate que deux des signataires ont signé la pétition à deux reprises – Le Conseil est disposé à accepter que les deux signataires n'avaient pas d'intention frauduleuse en signant deux fois la pétition – Le Conseil juge indiqué de biffer seulement les secondes signatures – Après avoir soigneusement comparé les noms apparaissant sur la liste des employés avec les noms indiqués sur la pétition, le Conseil constate que, à la date de présentation de la demande de révocation, sept signataires de la pétition n'étaient pas des employés – Les sept noms sont biffés de la pétition – Le niveau d'appui à la demande de révocation doit être déterminé une fois biffés les sept noms qui ne figurent pas sur la liste des employés et les deux signatures en double de la pétition – Le Conseil a aussi identifié d'autres irrégularités, telles que des omissions et changements, qui suscitent de vives inquiétudes quand il s'agit de déterminer si les signataires expriment leurs véritables souhaits – De plus, les règles de confidentialité du Conseil n'ont pas été respectées à deux occasions au moins, soit lorsque le procureur du requérant a fait parvenir une copie complète de la demande de

threshold required by the *Code*, and it is therefore dismissed.

The Board, composed of Mr. Douglas G. Ruck, Q.C., Vice-Chairperson, and Messrs. Daniel Charbonneau and Patrick J. Heinke, Members, examined the above-cited complaints and application.

These Reasons for decision were written by Mr. Douglas G. Ruck, Q.C., Vice-Chairperson.

I–Introduction

[1] As will be more fully explained in the background section of this decision, the fundamental issues and concerns that gave rise to the present matter have their genesis in a series of complex and protracted events that began in 1996 and culminated with the release of the Board's decision *Verspeeten Cartage Ltd.*, [2004] CIRB no. 270; and 117 CLRBR (2d) 1. In recognition of the recent history and dynamics of the situation, the Board convened a meeting with the parties at its Toronto offices on December 1, 2005, in order to discuss the status of the two section 37 complaints and the application for revocation and, if possible, to lay the groundwork for potential mediation. The Board advised the parties that, based on its preliminary consideration of the files, it was of the opinion that the documentation and submissions on file would not likely support a violation of the union's duty of fair representation, nor would it establish the requisite support for the revocation application. For the information and guidance of the parties, the Board briefly outlined its preliminary observations and indicated that, in all likelihood, it would not be prepared to take the matters to a full oral hearing but, rather, if necessary, it would make its final determination based on the information on file. Although the subsequent discussions did not result in a resolution, the parties were asked, at the conclusion of the case management/mediation session, to schedule further meetings and keep the Board apprised of their progress.

[2] Mr. Adrien Cameron, counsel for Mr. Larry Schmeltz, the applicant in the revocation application, asked the Board to issue its decision and, in compliance with his request, the Board is providing the following reasons for its findings in these matters.

révocation à l'employeur et au syndicat – Le Conseil conclut que la demande de révocation ne satisfait pas au critère de l'appui de la majorité requis par le *Code*, si bien que la demande est rejetée.

Le Conseil, composé de M[e] Douglas G. Ruck, c.r., Vice-président, ainsi que de MM. Daniel Charbonneau et Patrick J. Heinke, Membres, a examiné les plaintes et la demande susmentionnées.

Les motifs de la présente décision ont été rédigés par M[e] Douglas G. Ruck, c.r., Vice-président.

I – Introduction

[1] Comme nous l'expliquerons plus en détail dans la section de la présente décision relative au contexte de l'affaire, les questions et préoccupations fondamentales qui ont donné lieu au litige actuel tirent leur origine d'une série d'événements complexes et de longue durée qui ont commencé en 1996 et ont connu leur dénouement en 2004 avec la décision du Conseil dans *Verspeeten Cartage Ltd.*, [2004] CCRI n° 270; et 117 CLRBR (2d) 1. Compte tenu de ce récent épisode et de la dynamique de la situation, le Conseil a réuni les parties à ses bureaux, à Toronto, le 1[er] décembre 2005, afin de discuter de l'état des deux plaintes visées par l'article 37 et de la demande de révocation et, dans la mesure du possible, de définir les paramètres d'une éventuelle séance de médiation. Le Conseil a ensuite avisé les parties qu'à première vue, les documents et les observations au dossier ne lui permettraient probablement pas d'établir que le syndicat avait manqué à son devoir de représentation juste ni que la demande de révocation recevrait l'appui requis. Dans le but d'informer et d'orienter les parties, le Conseil a présenté brièvement ses observations préliminaires et indiqué que, selon toutes probabilités, il n'était pas disposé à ordonner la tenue d'une audience, mais que, au besoin, il rendrait sa décision définitive à partir des documents au dossier. En dépit de l'échec des discussions qui ont suivi, le Conseil a demandé aux parties, à l'issue de la séance de gestion des affaires et de médiation, de poursuivre leurs réunions et de le tenir au courant de leurs progrès.

[2] M[e] Adrien Cameron, procureur de M. Larry Schmeltz, requérant dans le dossier de révocation, a demandé au Conseil de rendre sa décision. En conformité avec cette demande, le Conseil expose donc ci-après les motifs de sa décision dans les dossiers en cause.

II–Nature of the Complaints/Application

[3] There are three matters before the Board. Two complaints (Board file nos. 24921-C and 24948-C) allege a violation of the duty of fair representation pursuant to section 37 of the *Canada Labour Code (Part I–Industrial Relations)* (the *Code*) by Teamsters Local Union No. 879 (Local 879) and Teamsters Local Union No. 141 (Local 141). The third matter is an application for revocation of the bargaining rights held by Canada Council of Teamsters (the Council or Teamsters) for the employees of Verspeeten Cartage Ltd. (Verspeeten or the employer). Locals 879 and 141 are affiliates of the International Brotherhood of Teamsters. The Council was created in 1976 and represents Locals 879 and 141 under the collective agreement with Verspeeten. The employer, a trucking company, serves primarily as a truck load carrier for the automotive industry. It has three facilities in Ontario; the head office is located in Ingersoll and it also operates out of Tillsonburg and Whitby.

[4] Board file no. 24921-C is a complaint filed on March 7, 2005, by Mr. Robert Bowman against Local 879 alleging a lack of communication with Verspeeten's drivers based in Ingersoll. In particular, Mr. Bowman alleges that Local 879 did not hold a ratification vote among the Ingersoll employees before it extended the scope of the application of the collective agreement to these employees; the collective agreement previously applied only to the Tillsonburg employees. He also contends that he has made several unsuccessful attempts to discuss those issues and others with Local 879 representatives. He complains that the Ingersoll employees were not given a copy of the collective agreement.

[5] Board file no. 24948-C is a complaint filed on March 10, 2005 by Mr. Michael J. Rowberry against Local 141 and also addresses the union's conduct at the employer's Ingersoll location. The Board acknowledges that, although Mr. Rowberry's complaint refers to Local 141, Local 879 succeeded Local 141 at Ingersoll as a result of a merger and, as such, the respondent local in both complaints is Local 879. The allegations in Mr. Rowberry's complaint are essentially the same as those in Mr. Bowman's complaint.

[6] Board file no. 25175-C is an application for revocation that was filed on July 12, 2005, pursuant to

II – Nature des plaintes et de la demande

[3] Le Conseil est saisi de trois dossiers en l'espèce, soit deux plaintes (dossiers du Conseil nºs 24921-C et 24948-C) alléguant un manquement au devoir de représentation juste en violation de l'article 37 du *Code canadien du travail (Partie I – Relations du travail)* (le *Code*) par la section locale 879 (la section locale 879) et la section locale 141 (la section locale 141) des Teamsters, et une demande de révocation de l'accréditation du Conseil canadien des Teamsters (le Conseil des Teamsters ou les Teamsters) à titre de représentant des employés de Verspeeten Cartage Ltd. (Verspeeten ou l'employeur). Les sections locales 879 et 141 sont des filiales de la Fraternité internationale des Teamsters. Le Conseil des Teamsters a été créé en 1976 et représente les sections locales 879 et 141 en vertu d'une convention collective conclue avec Verspeeten. L'employeur, qui exploite une entreprise de transport routier, transporte principalement des marchandises pour des entreprises dans le secteur de l'automobile et possède trois établissements en Ontario; son siège social est situé à Ingersoll et les deux autres terminaux se trouvent à Tillsonburg et à Whitby.

[4] Le dossier du Conseil nº 24921-C porte sur une plainte déposée par M. Robert Bowman, le 7 mars 2005, dans laquelle il allègue un manque de communication entre la section locale 879 et les chauffeurs d'Ingersoll. Il prétend notamment que la section locale 879 n'a pas tenu de scrutin de ratification parmi les employés d'Ingersoll avant de les inclure dans le champ d'application de la convention collective, qui s'appliquait uniquement aux employés de Tillsonburg dans le passé. Il allègue également avoir fait plusieurs tentatives infructueuses pour discuter de ces questions et d'autres avec les représentants de la section locale 879 et se plaint que les employés d'Ingersoll n'ont pas reçu de copie de la convention collective.

[5] Le dossier du Conseil nº 24948-C porte sur une plainte déposée par M. Michael J. Rowberry, le 10 mars 2005, contre la section locale 141, dans laquelle il se plaint également de la conduite du syndicat aux installations d'Ingersoll. Le Conseil note que la section locale 879 a succédé à la section locale 141 à Ingersoll à la suite d'une fusion et que la partie intimée dans les deux plaintes est désormais la section locale 879. Les allégations de M. Rowberry sont à toute fins utiles identiques à celles de M. Bowman.

[6] Le dossier du Conseil nº 25175-C porte sur une demande de révocation présentée en vertu de

section 38 of the *Code* by Mr. Larry Schmeltz (applicant), on behalf of a group of employees at Verspeeten. The applicant works at the Ingersoll location and is seeking the revocation of the certification issued to the Council to represent all Verspeeten employees at all of the employer's operations in Ontario.

A–Consolidation of Proceedings

[7] Section 20 of the *Canada Industrial Relations Board Regulations, 2001* (the *Regulations*) states:

> 20. The Board may order, in respect of two or more proceedings, that they be consolidated, heard together or heard consecutively.

[8] In accordance with section 20 of the *Regulations*, the Board has discretionary authority to consolidate two or more proceedings. Generally, consolidation takes place when the matters before the Board share common issues of law or fact and when the parties would not be prejudiced by the consolidation.

[9] It is evident to the Board that Mr. Bowman's and Mr. Rowberry's complaints present common questions of fact and law in that both complaints make the same allegations against the local based on the same facts. The Board is also of the opinion that neither the complainants nor the local would be prejudiced by the consolidation. The Board, therefore, orders that Board file nos. 24921-C and 24948-C be consolidated and addressed as a consolidated proceeding in this decision.

[10] In certain respects, the background for Mr. Schmeltz' revocation application has a similar factual basis as those in the above-stated complaints; that is, the applicant alleges that the present situation stems from the same Board order referenced by the complainants in the section 37 complaints. The Board, however, finds that, since the application raises questions of law that are distinct from those in the complaints, it would serve no purpose to consolidate that matter with the complaints. The Board, however, will address the revocation issue in this decision.

III–Background

[11] On November 24, 1993, the Board certified the Council for a bargaining unit described as "all

l'article 38 du *Code* le 12 juillet 2005 par M. Larry Schmeltz (le requérant), pour le compte d'un groupe d'employés de Verspeeten. Le requérant travaille à l'établissement d'Ingersoll et demande la révocation de l'accréditation accordée au Conseil des Teamsters pour représenter tous les employés de Verspeeten dans tous les établissements de l'employeur dans la province de l'Ontario.

A – Réunion des instances

[7] L'article 20 du *Règlement de 2001 sur le Conseil canadien des relations industrielles* (le *Règlement*) énonce ce qui suit :

> 20. Le Conseil peut ordonner que deux ou plusieurs instances soient réunies et instruites ensemble ou consécutivement.

[8] L'article 20 du *Règlement* confère au Conseil le pouvoir discrétionnaire de réunir deux ou plusieurs instances. Le Conseil décide généralement d'instruire des affaires ensemble quand les dossiers portent sur des questions de droit ou de fait analogues, pour autant que cela ne cause pas de préjudice aux parties.

[9] Il est incontestable que les plaintes de MM. Bowman et Rowberry portent sur des questions de fait et de droit analogues puisque les plaignants y formulent les mêmes allégations contre la section locale en s'appuyant sur les mêmes faits. Le Conseil estime également que la réunion des instances ne causera pas de préjudice aux plaignants ni à la section locale. En conséquence, le Conseil ordonne que les dossiers n^{os} 24921-C et 24948-C soient réunis et instruits ensemble dans la présente décision.

[10] À certains égards, le contexte de la demande de révocation présentée par M. Schmeltz coïncide avec celui des plaintes mentionnées précédemment, en ce sens que le requérant allègue que la situation actuelle découle elle aussi de l'ordonnance du Conseil mentionnée dans les plaintes fondées sur l'article 37. Or, comme la demande et les plaintes soulèvent des questions de droit différentes, le Conseil estime qu'il n'y a pas de raison de réunir les deux instances. Le Conseil statuera toutefois sur la question de la révocation dans la présente décision.

III – Contexte

[11] Le 24 novembre 1993, le Conseil a accrédité le Conseil des Teamsters à titre d'agent négociateur de

employees of Verspeeten Cartage Ltd., working in and out of its terminals at Tillsonburg and Oshawa, Ontario." Subsequent to the 1993 certification, the employer opened a facility in Ingersoll and moved its Oshawa operation to Whitby. As a result of the relocation and Verspeeten's use of agency drivers, Teamsters sought a sale of business and/or single employer declaration and filed a number of unfair labour practice complaints. In *Verspeeten Cartage Ltd. et al.*, January 29, 1999 (CIRB LD 12), the Board found Verspeeten to be the true employer of the agency drivers and declared that the Whitby terminal was included in the intended scope of the 1993 certification.

l'unité de négociation décrite comme suit : « tous les employés de Verspeeten Cartage Ltd., Tillsonburg (Ontario), travaillant à partir de ses terminaux de Tillsonburg et d'Oshawa (Ontario) ». Par la suite, l'employeur a ouvert un terminal à Ingersoll et transféré ses activités d'Oshawa à Whitby. Dans la foulée de la réinstallation et aussi de la décision de Verspeeten de faire appel à des chauffeurs d'agence, les Teamsters ont présenté une demande en vue d'obtenir une déclaration de vente d'entreprise ou une déclaration d'employeur unique et déposé un certain nombre de plaintes de pratique déloyale de travail. C'est ainsi que dans *Verspeeten Cartage Ltd. et autres*, 29 janvier 1999 (CCRI LD 12), le Conseil a conclu que Verspeeten était le véritable employeur des chauffeurs d'agence et déclaré que les employés travaillant au terminal de Whitby étaient inclus dans la portée intentionnelle de l'ordonnance d'accréditation de 1993.

[12] On April 2, 2004, in *Verspeeten Cartage Ltd. (270)*, *supra*, the Board found that the concerted actions of the employer to direct the work away from the unionized operation constituted an unfair labour practice. The Board ordered a number of measures with the stated objective of resolving the complex labour relations problem that had arisen since the initial certification in 1993. Of particular significance to the matters at hand was the Board order modifying the bargaining unit to include all employees of Verspeeten in the province of Ontario. The immediate impact of the revised certification order was to sweep previously unrepresented employees at other locations, including Ingersoll, into the bargaining unit. Moreover, the parties were ordered to undertake a series of further remedial initiatives designed to address the issues they were facing. For more details, see *Verspeeten Cartage Ltd. (270)*, *supra*.

[12] Le 2 avril 2004, le Conseil a conclu, dans *Verspeeten Cartage Ltd. (270)*, précitée, que les efforts concertés de l'employeur pour transférer ailleurs le travail des employés syndiqués constituait une pratique déloyale de travail. Il a ensuite imposé un train de mesures dans le but avoué de résoudre le problème complexe de relations du travail qui perdurait depuis l'ordonnance initiale d'accréditation de 1993. Une mesure qui revêt une importance particulière en l'espèce est l'ordonnance qui modifiait la composition de l'unité de négociation en y incluant tous les employés de Verspeeten travaillant dans la province de l'Ontario. Cette ordonnance a eu pour conséquence immédiate d'englober dans l'unité de négociation les employés des autres terminaux, y compris ceux d'Ingersoll, qui n'étaient pas représentés avant. Le Conseil a aussi ordonné aux parties de prendre diverses autres mesures de redressement afin de régler leurs différends. Pour obtenir plus de détails à ce sujet, voir *Verspeeten Cartage Ltd. (270)*, précitée.

[13] It is not in dispute that, following the Board's decision, the Council and Verspeeten held a series of meetings that culminated in an agreement in principle for a "full, final and binding settlement of all issues outstanding between the Union and the employer" and of all issues arising from the complaints that prompted the Board's April 2, 2004 decision. One aspect of the settlement was an agreement to modify certain provisions of the existing Tillsonburg collective agreement so that it included the facilities in Whitby and Ingersoll. The purpose behind the modifications, according to the Teamsters and Verspeeten, was to place all employees, some of whom were already in the

[13] Il est acquis que, à la suite de la décision du Conseil, le Conseil des Teamsters et Verspeeten se sont réunis à plusieurs reprises et en sont arrivés à une entente de principe en vue de « régler de façon complète, définitive et irrévocable tous les litiges entre le syndicat et l'employeur » (traduction) et tous les litiges découlant des plaintes qui avaient donné lieu à la décision du Conseil du 2 avril 2004. Entre autres choses, les parties ont convenu de modifier certaines dispositions de la convention collective actuelle des employés de Tillsonburg afin de l'appliquer aux employés de Whitby et d'Ingersoll. L'objectif visé, aux dires des Teamsters et de Verspeeten, était de faire en

unit and others who had not previously been included, on a level playing field with respect to pay and working conditions. The parties also pointed out that a business decision was made in furtherance of fostering co-operation between the company and union to extend the term of the collective agreement by three years. Thus, the terms and provisions of the agreement, which were originally in effect from October 1, 2002 to September 30, 2007, are now in effect until September 30, 2010. The parties signed the revised collective agreement on February 15, 2005. The Teamsters and Verspeeten then jointly approached the Board to ask that it adopt the agreement as part of its April 2, 2004 decision, and that it replace all remedial orders with the Agreement in Principle as if it were an order of the Board. The Board accepted the parties' proposal and, issued Board order no. 8794-U, which superceded and amended Board order no. 8611-U.

[14] On June 25, 2004, Mr. Schmeltz, the applicant in the present application for revocation, applied to the Board—purportedly on behalf of some 171 employees—for a reconsideration of the Board's April 2, 2004, decision *Verspeeten Cartage Ltd. (270)*, *supra*, and asked the Board to order the revocation of the certification or, in the alternative, a representation vote of the previously unrepresented Verspeeten employees in order to determine whether those employees wished to be represented by the Teamsters. Mr. Schmeltz filed a second application on December 14, 2004, pursuant to section 19.1 of the *Code*, for an interim order setting aside the collective agreement pending the Board's decision in the previously filed reconsideration application, and asked that the Board order the union to hold a ratification vote of all union members on the revised collective agreement.

[15] Mr. Schmeltz' reconsideration application was dismissed on December 24, 2004 (see *Larry Schmeltz et al.*, December 24, 2004 (CIRB LD 1174)). The Board found that he did not have the requisite standing to file a reconsideration application before the Board and that he had not, as required by the Board's *Regulations*, been appointed to represent the other employees. The Board also determined that the application was untimely. The application for interim relief under section 19.1 of the *Code* was also dismissed by the Board on December 24, 2004 (see *Larry Schmeltz et al.*, December 24, 2004 (CIRB LD 1175)) because it was found that Mr. Schmeltz lacked standing to pursue such an application. Although the Board

sorte que tous les employés, ceux qui faisaient déjà partie de l'unité comme ceux qui venaient d'y être inclus, bénéficient de la même structure salariale et des mêmes conditions de travail. Les parties ont également pris la décision opérationnelle de prolonger la durée de la convention collective de trois ans dans l'optique de favoriser une meilleure collaboration entre le syndicat et l'employeur. Il s'ensuit que la convention collective, qui s'appliquait à l'origine du 1er octobre 2002 au 30 septembre 2007, est maintenant en vigueur jusqu'au 30 septembre 2010. La convention collective modifiée a été signée le 15 février 2005. Le Teamsters et Verspeeten ont ensuite adressé une demande conjointe au Conseil afin d'incorporer l'entente dans la décision du 2 avril 2004 et de remplacer les ordonnances de redressement par l'entente de principe au même titre que s'il s'agissait d'une ordonnance du Conseil. La demande a été acceptée et le Conseil a rendu l'ordonnance n° 8794-U, qui remplace l'ordonnance n° 8611-U.

[14] Le 25 juin 2004, M. Schmeltz, requérant dans le dossier de révocation, a présenté une demande – au nom censément de quelque 171 employés – afin que le Conseil réexamine la décision du 2 avril 2004 dans *Verspeeten Cartage Ltd. (270)*, précitée, et révoque l'accréditation du syndicat ou ordonne la tenue d'un scrutin de représentation parmi les employés de Verspeeten qui n'étaient pas représentés avant afin de déterminer s'ils souhaitaient être représentés par les Teamsters. M. Schmeltz a présenté une seconde demande le 14 décembre 2004, en vertu de l'article 19.1 du *Code*, afin que le Conseil suspende provisoirement l'application de la convention collective en attendant sa décision dans le dossier de la demande de réexamen et ordonne la tenue d'un scrutin de ratification sur la convention collective révisée parmi tous les employés syndiqués.

[15] La demande de réexamen de M. Schmeltz a été rejetée le 24 décembre 2004 (voir *Larry Schmeltz et autres*, 24 décembre 2004 (CCRI LD 1174)), le Conseil ayant conclu que le requérant n'avait pas qualité pour présenter une demande de ce genre et qu'il n'avait pas été nommé pour représenter les autres employés, contrairement à ce qu'exige le *Règlement* du Conseil. S'ajoutait à cela le fait que la demande était tardive. La demande d'ordonnance provisoire présentée en vertu de l'article 19.1 du *Code* a également été rejetée le 24 décembre 2004 (voir *Larry Schmeltz et autres*, 24 décembre 2004 (CCRI LD 1175)) parce que M. Schmeltz n'avait pas qualité pour présenter une telle demande. Après avoir déclaré qu'il s'agissait d'un motif

indicated that the lack of standing was sufficient to dismiss Mr. Schmeltz' application, it also stated:

> Mr. Schmeltz' views on these issues are not relevant to the agreement reached between Verspeeten and the Teamsters. In *Verspeeten Cartage Ltd.*, *supra*, the Board ordered the parties to take the necessary steps to implement its orders. This is precisely what they proceeded to do. To implement these changes, the current collective agreement was amended and the parties also decided to address other matters between them in order to stabilize the labour-management relationship. As provided in the remedial orders, the Teamsters held meetings and discussions with employees. It was the Teamsters call as to where and when they held meetings, discussions or other form of consultation. Verspeeten and the Teamsters are now taking the steps for their agreement to be submitted to the Board for implementation. At that time, it will be up to the Board to decide whether the agreement, including the agreement to extend the term of the collective agreement, is appropriate and whether it resolves the issues that were to be addressed.
>
> (pages 4–5)

suffisant pour rejeter la demande, le Conseil a ajouté ceci :

> Les vues de M. Schmeltz sur ces questions ne concernent en rien l'entente intervenue entre Verspeeten et les Teamsters. Dans *Verspeeten Cartage Ltd.*, précitée, le Conseil a ordonné aux parties de prendre les mesures nécessaires afin de mettre ses ordonnances à exécution et c'est exactement ce qu'elles ont fait. Pour apporter les changements demandés, elles ont modifié la convention collective en vigueur et se sont employées à résoudre d'autres différends de manière à stabiliser les relations patronales-syndicales. Pour donner suite aux ordonnances de redressement, elles ont tenu des réunions et des discussions avec les employés. Ce sont les Teamsters qui décidaient quand et où se tenaient ces réunions et discussions ou tout autre forme de consultation. Verspeeten et les Teamsters ont maintenant entrepris les démarches nécessaires pour soumettre leur entente au Conseil en vue de sa mise à exécution. Le moment venu, il appartiendra au Conseil de décider si cette entente, y compris la décision de prolonger la durée de la convention collective, est acceptable et si elle résout les problèmes qu'elle était censée résoudre.
>
> (page 5; traduction)

IV–The Current Matters

IV – Les affaires en instance

A–The Section 37 Complaints

A – Les plaintes fondées sur l'article 37

1–Position of the Parties

1 – Position des parties

[16] Both section 37 complaints are, in all material respects, identical. Messrs. Bowman and Rowberry both complain that the local has made no effort to communicate with them, there is no literature from the union available for the employees to read, the employees have not been given a copy of the collective agreement, and the union has not held meetings with the Ingersoll employees while it has held meetings with employees from other locations. By way of remedy, both complainants ask that the Board conduct a representation vote among all employees to determine whether the Teamsters should be certified as the bargaining agent for the Ingersoll employees and that it set aside the modified collective agreement. In addition, Mr. Bowman asks for the return of 50% of the union dues collected, for a meeting with the Teamsters' President to straighten things out, and for the removal of two Teamsters' representatives. Mr. Bowman adds that, before the implementation of the new collective agreement, he was able to bid on both domestic and international runs, but that he is now able to bid on international routes only. He contends that he should still be eligible to bid on domestic runs.

[16] Précisons d'emblée que les deux plaintes fondées sur l'article 37 sont identiques, à tous égards importants. MM. Bowman et Rowberry allèguent tous deux que la section locale n'a fait aucun effort pour communiquer avec eux, que le syndicat n'a distribué aucun document aux employés, que ces derniers n'ont pas reçu de copie de la convention collective et que le syndicat n'a pas tenu de réunions avec les employés d'Ingersoll alors qu'il en a tenues avec les employés des autres terminaux. À titre de redressement, ils demandent au Conseil d'ordonner la tenue d'un scrutin de représentation parmi tous les employés afin de déterminer si les Teamsters doivent être accrédités à titre d'agent négociateur des employés d'Ingersoll et de suspendre l'application de la convention collective modifiée. M. Bowman demande en plus le remboursement de la moitié des cotisations syndicales perçues, la tenue d'une réunion avec le président des Teamsters pour tirer les choses au clair et le retrait de deux représentants des Teamsters. Il ajoute qu'il pouvait jadis proposer ses services pour des trajets intérieurs et internationaux, mais que depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle convention collective, il est limité aux trajets internationaux alors qu'il devrait encore avoir le droit de proposer ses services pour des trajets intérieurs.

[17] The Teamsters filed virtually identical responses to the two complaints.

[18] The Teamsters maintain that the Ingersoll facility was organized pursuant to *Verspeeten Cartage Ltd. (270)*, *supra*, "and not by way of traditional union organization." Accordingly, the nature of the communications between the union and the members was not typical of union organizing.

[19] In response to the complainants' concerns about the collective agreement, the Teamsters point out that the extension was an attempt by the parties to comply with *Verspeeten Cartage Ltd. (270)*, *supra*. Following the release of *Verspeeten Cartage Ltd. (270)*, *supra*, the union and the employer tried to find a means of stabilizing labour relations at Verspeeten. They decided to reopen the collective agreement and to renegotiate certain provisions in an effort to harmonize the wage structure for Tillsonburg, Whitby and Ingersoll, and to address issues such as pension benefits, vacation, working conditions and seniority. The parties also agreed that a longer term to the collective agreement would help their relationship and further the objectives of *Verspeeten Cartage Ltd. (270)*, *supra*. The Teamsters submit that there was no need to hold a ratification vote because the collective agreement was already in existence and merely modified to include the Whitby and Ingersoll facilities as per the Board's order. The Teamsters also submit that any meetings it may have held with the Tillsonburg employees did not concern the modified collective agreement, but rather, earlier agreements and, therefore, the complainants incorrectly allege that they were excluded from union meetings.

[20] The Teamsters submit that neither complainant has established a *prima facie* case and requests that both section 37 complaints be dismissed without a hearing.

2–Analysis

[21] Section 37 of the *Code* provides:

[17] Les Teamsters ont déposé des réponses pour ainsi dire identiques aux deux plaintes.

[18] Les Teamsters soutiennent que les employés d'Ingersoll ont été inclus d'office dans l'unité de négociation, conformément à la décision rendue dans *Verspeeten Cartage Ltd. (270)*, précitée, « et non pas de la façon habituelle » (traduction), c'est-à-dire dans le cadre d'une campagne de recrutement syndical; c'est ce qui explique que les communications entre le syndicat et les membres ont été différentes.

[19] En réponse aux doléances des plaignants au sujet de la convention collective, les Teamsters soulignent que la prolongation de la durée avait pour but de mettre à exécution les ordonnances du Conseil dans *Verspeeten Cartage Ltd. (270)*, précitée. En effet, à l'issue de la décision du Conseil, le syndicat et l'employeur se sont employés à trouver des moyens de stabiliser les relations du travail. C'est ainsi qu'ils ont décidé de rouvrir la convention collective et d'en renégocier certaines dispositions afin d'harmoniser la structure salariale des employés de Tillsonburg, de Whitby et d'Ingersoll et de régler certaines questions touchant les prestations de retraite, les vacances, les conditions de travail et l'ancienneté, pour ne nommer que celles-là. Les parties ont aussi convenu que la prolongation de la durée de la convention collective serait bénéfique pour leur relation et qu'elle leur permettrait d'atteindre les objectifs de la décision rendue dans *Verspeeten Cartage Ltd. (270)*, précitée. Les Teamsters soutiennent qu'il n'était pas nécessaire de tenir un scrutin de ratification puisque la convention collective existait déjà et qu'elle avait simplement été modifiée pour inclure les employés de Whitby et d'Ingersoll tel que l'exigeait le Conseil. Les Teamsters poursuivent en disant que les réunions qu'ils ont tenues avec les employés de Tillsonburg avaient pour but de discuter non pas de la convention collective modifiée, mais de conventions collectives précédentes, et que les plaignants ont donc tort de prétendre qu'ils ont été exclus des réunions syndicales.

[20] Les Teamsters affirment qu'aucun des deux plaignants n'a établi une preuve à première vue et que les deux plaintes doivent donc être rejetées sans audience.

2 – Analyse

[21] L'article 37 du *Code* est libellé comme suit :

37. A trade union or representative of a trade union that is the bargaining agent for a bargaining unit shall not act in a manner that is arbitrary, discriminatory or in bad faith in the representation of any of the employees in the unit with respect to their rights under the collective agreement that is applicable to them.

37. Il est interdit au syndicat, ainsi qu'à ses représentants, d'agir de manière arbitraire ou discriminatoire ou de mauvaise foi à l'égard des employés de l'unité de négociation dans l'exercice des droits reconnus à ceux-ci par la convention collective.

[22] Section 37 is intended to protect employees from improper actions taken by or on behalf of a bargaining agent. It provides union members with an avenue of redress if their union has acted in a manner that is arbitrary, discriminatory or in bad faith regarding their rights under the collective agreement. The Board has had numerous opportunities to consider the type of conduct that will offend the *Code* by virtue of its arbitrary, discriminatory or bad faith nature. Conduct that the Board considers arbitrary includes occasions when the union makes no inquiry or only a perfunctory or cursory inquiry into an employee's grievance, or when the union demonstrates a non-caring or cavalier attitude toward an employee's interests. It encompasses gross negligence and reckless disregard for the employee's interest. Bad faith conduct has been described as arising in circumstances in which a union representative acts fraudulently, for improper motives or out of personal hostility or revenge. Discriminatory conduct has been described as conduct in which a union distinguishes between employees on the basis of illegal, arbitrary or unreasonable grounds (see *William Campbell*, [1999] CIRB no. 8; *Brian L. Eamor* (1996), 101 di 76; 39 CLRBR (2d) 14; and 96 CLLC 220-039 (CLRB no. 1162); and *Vergel Bugay et al.*, [1999] CIRB no. 45; 57 CLRBR (2d)182; and 2000 CLLC 220-034)).

[22] L'article 37 vise à prémunir les employés contre les actes répréhensibles commis par un agent négociateur ou pour son compte en leur offrant une voie de recours lorsque leur syndicat agit de manière arbitraire ou discriminatoire ou de mauvaise foi à leur égard dans l'exercice des droits qui leur sont reconnus par la convention collective. On ne compte plus les décisions où le Conseil y est allé de ses observations sur le genre de conduite qui sera jugée contraire au *Code* en raison de son caractère arbitraire, discriminatoire ou de mauvaise foi. Ainsi donc, la conduite du syndicat sera qualifiée d'arbitraire s'il s'abstient de recueillir tous les faits ou s'en tient à un examen superficiel du grief ou s'il adopte une attitude insouciante ou désinvolte à l'égard des intérêts de l'employé ou s'en désintéresse de façon malicieuse ou encore s'il se rend coupable de négligence grave. On dira que sa conduite est entachée de mauvaise foi si l'un de ses représentants agit de manière frauduleuse pour des motifs répréhensibles ou par hostilité ou esprit de revanche personnel. Sa conduite sera jugée discriminatoire s'il établit des distinctions entre les employés pour des motifs illégaux, arbitraires ou déraisonnables (voir *William Campbell*, [1999] CCRI n° 8; *Brian L. Eamor* (1996), 101 di 76; 39 CLRBR (2d) 14; et 96 CLLC 220-039 (CCRT n° 1162); et *Vergel Bugay et autres*, [1999] CCRI n° 45; 57 CLRBR (2d) 182; et 2000 CLLC 220-034)).

[23] In the matter at hand, the essence of the complaints is not the manner in which the union has conducted itself in terms of the enforcement of or the adherence to the rights under the collective agreement. Rather, Messrs. Bowman and Rowberry are challenging the union's right to represent the bargaining unit and the application of the collective agreement to the previously unrepresented employees.

[23] Dans l'affaire qui nous occupe, il ne s'agit pas de porter un jugement sur la manière dont le syndicat a défendu ou respecté les droits reconnus par la convention collective. Le litige porte plutôt sur le droit du syndicat de représenter l'unité de négociation et sur l'application de la convention collective aux employés qui n'étaient pas représentés avant.

[24] In *Verspeeten Cartage Ltd. (270)*, *supra*, the Board found that the employer had ignored the previous Board decision and adopted a concerted strategy aimed at directing work to its non-unionized operations, thereby reducing the scope of the existing bargaining unit. The Board stated:

[24] Dans *Verspeeten Cartage Ltd. (270)*, précitée, le Conseil a conclu que l'employeur n'a pas tenu compte de la décision précédente du Conseil et qu'il y a eu un effort concerté pour faire effectuer le travail par des chauffeurs non syndiqués, ce qui a eu pour effet de réduire la portée de l'unité de négociation. Il poursuit ensuite en disant ceci :

[148] ... At the same time, the employer was guarded and far from candid with the bargaining agent in respect of the changes

[148] ... D'autre part, il s'est bien gardé de s'ouvrir de ses projets et s'est refusé à toute franche discussion avec l'agent

that were undertaken. The employer's actions constitute a violation of the provisions of section 94(1)(a) of the *Code*, particularly **when they are viewed in the context of all of the events that have occurred subsequent to certification, which suggest, taken together, that there has been a concerted strategy aimed at reducing the scope of the bargaining unit**.

(pages 66; and 61; emphasis added)

[25] It was the opinion of the Board that the employer's sustained breach of section 94(1)(a) of the *Code* and its failure to respond to Board processes struck at the heart of the purpose of the *Code*. As a means of rectifying the situation and, in an attempt to prevent similar occurrences in the future, the Board initiated a comprehensive and multi-faceted remedy. It ordered that the scope of the bargaining unit be amended to include all of Ontario, as opposed to the previous plant-specific designations. The Board also directed that the employer provide full disclosure to the union of any proposed operational changes that could have an impact on the bargaining unit. It was also ordered that Verspeeten permit the Council to hold such meetings and discussions with employees, agency drivers, brokers and owner-operators, as the Council deemed appropriate. The employer was also ordered to hold discussions with the Council about compensation for affected employees.

[26] In situations where a bargaining agent is seeking to expand the scope of the bargaining unit, the Board may, depending on the circumstances of the application, require that the applicant union demonstrate it has majority support. Unions generally respond by undertaking an organizing drive or campaign to gather the necessary support. In the case of Verspeeten, however, the Board neither sought nor required an expression of support from the employees. Instead, the Board deemed it appropriate to sweep in the previously unrepresented Verspeeten employees in order to prevent the reduction in the size of the bargaining unit. The Board determined that the situation warranted measures that prevented the employer from using the geographic boundaries to interfere with the union's representational rights and, as a consequence of the employer's actions, it ordered that the scope cover all of Ontario. Therefore, the union's actions in acquiring representation rights over formerly unrepresented employees, in so far as they were in compliance with the Board's order, were not in violation of the *Code*.

négociateur concernant les changements en cours. Les actions de l'employeur constituent dès lors une violation des dispositions de l'alinéa 94(1)a) du *Code*, surtout **quand on les situe dans le contexte des événements qui sont survenus après l'accréditation et qui indiquent dans l'ensemble qu'il y a eu un effort concerté pour réduire la portée de l'unité de négociation**.

(pages 66; et 61; c'est nous qui soulignons)

[25] Le Conseil s'est dit d'avis que la violation soutenue de l'alinéa 94(1)a) du *Code* et le fait de ne pas donner suite aux décisions du Conseil portaient atteinte au fondement même du *Code*. Afin de corriger la situation et d'empêcher que des situations semblables ne se reproduisent dans l'avenir, le Conseil a pris un ensemble de mesures exhaustives et complexes. Il a élargi la portée de l'unité de négociation afin d'inclure tous les employés de l'Ontario au lieu de perpétuer la pratique qui consistait à accréditer une unité par terminal. Il a aussi ordonné à l'employeur de communiquer au syndicat tous les détails de tout changement opérationnel susceptible d'avoir une incidence sur l'unité de négociation et d'autoriser le Conseil des Teamsters à tenir les réunions et discussions qu'il jugeait indiquées avec les employés, chauffeurs d'agence, courtiers et propriétaires-exploitants, ainsi que d'entamer des discussions avec le Conseil des Teamsters sur les mesures à prendre pour indemniser les employés concernés.

[26] Quand un agent négociateur présente une demande en vue d'élargir la portée de l'unité de négociation, le Conseil exige parfois, selon les circonstances, que le syndicat requérant démontre qu'il a l'appui de la majorité. Les syndicats répondent généralement à cette demande en lançant une campagne de recrutement syndical pour recueillir l'appui requis. Or, dans le cas de Verspeeten, le Conseil n'a ni sollicité ni exigé la preuve de l'appui des employés. Il a plutôt décidé d'incorporer les employés non représentés de Verspeeten dans l'unité de négociation de manière à ne pas en réduire la taille. Le Conseil a déterminé que la situation nécessitait des mesures pour empêcher l'employeur d'utiliser les limites géographiques pour porter atteinte aux droits de représentation du syndicat; c'est ainsi que par suite des actions de l'employeur, il a élargi la portée de l'unité de négociation pour y inclure tous les employés de la province de l'Ontario. Il s'ensuit que la conduite du syndicat, après qu'il eut acquis le droit de représenter les employés qui n'étaient pas représentés avant, n'était pas contraire au *Code*, dans la mesure où elle s'accordait avec l'ordonnance du Conseil.

[27] Messrs. Rowberry and Bowman also complain that the Teamsters violated their duty of fair representation because they did not take into account or properly represent the interests of the Ingersoll drivers when they extended the term of the collective agreement. In response, the Council contends that it did not require the approval of the Ingersoll drivers because the collective agreement was already in place and was applied to Ingersoll and Whitby in accordance with the Board's remedial orders. The Council also submits that any meetings or consultation it may have held with the Tillsonburg employees was not related to a ratification vote on the modified collective agreement.

[28] In this case, the union's bargaining rights were originally limited to the Tillsonburg facility, and the scope provisions were worded in such a way that the operations subsequently established in Whitby and Ingersoll were not included. However, as noted previously, the Board found in *Verspeeten Cartage Ltd. (270)*, *supra*, that the employer had undertaken a concerted strategy to interfere with the representational rights of the union by directing work to its non-unionized facilities. The Board determined that the actions constituted a violation of the *Code* and that the only means of curbing such actions was to modify the bargaining unit description to include all employees of Verspeeten within Ontario. This was not a situation in which the parties, as described in the preamble to the *Code*, were engaged in "cooperative efforts to develop good relations and constructive collective bargaining practices." Rather, there was a protracted struggle in which the actions of the employer were reducing the size of the bargaining unit and thereby eroding the union's bargaining rights. As part of its remedies, the Board expanded the bargaining unit to include all of the Verspeeten facilities in Ontario.

[29] Equally important, the Board also ordered that the employer disclose to the union the wages, benefits and working conditions of the employees at the Ingersoll location. As the Board explained, the purpose of the disclosure was to enable the union "to determine to what extent these conditions should be implemented

[27] MM. Rowberry et Bowman allèguent aussi que les Teamsters ont manqué à leur devoir de représentation juste parce qu'ils n'ont pas tenu compte des intérêts des chauffeurs d'Ingersoll ou ne les ont pas défendus comme il se devait en prolongeant la durée de la convention collective. Le Conseil des Teamsters répond en disant qu'il n'avait pas besoin de l'autorisation des chauffeurs d'Ingersoll parce que la convention collective existait déjà et qu'elle a été appliquée aux employés d'Ingersoll et de Whitby conformément aux ordonnances de redressement du Conseil. Le Conseil des Teamsters ajoute que les réunions ou consultations qu'il a tenues avec les employés de Tillsonburg n'avaient pas pour but de tenir un scrutin de ratification sur la convention collective modifiée.

[28] Dans l'affaire qui nous occupe, les droits de négociation du syndicat se limitaient initialement au terminal de Tillsonburg et la disposition définissant la portée de la convention collective était libellée de telle manière que les nouveaux terminaux de Whitby et d'Ingersoll ne pouvaient pas être inclus. Cela dit, comme on l'a mentionné plus tôt, le Conseil a conclu dans *Verspeeten Cartage Ltd. (270)*, précitée, que l'employeur avait eu recours à une stratégie concertée pour porter atteinte aux droits de représentation du syndicat en transférant le travail à ses installations non syndiquées. Le Conseil a ainsi déterminé que les actions de l'employeur allaient à l'encontre du *Code* et que le seul moyen de réfréner sa conduite était de modifier la description de l'unité de négociation pour inclure tous les employés de Verspeeten dans la province de l'Ontario. Le Conseil n'était pas en présence d'une situation où les parties, pour reprendre le libellé du préambule du *Code*, « désire[nt] continuer et accentuer [leur] appui aux efforts conjugués des travailleurs et du patronat pour établir de bonnes relations », mais d'un conflit prolongé où les actions de l'employeur avaient pour effet de réduire la taille de l'unité de négociation et, partant, d'éroder les droits de négociation du syndicat. Afin de remédier à cette situation, le Conseil a notamment décidé d'élargir la portée de l'unité de négociation de manière à y inclure tous les employés de la province de l'Ontario.

[29] Autre point important, le Conseil a aussi ordonné à l'employeur de communiquer au syndicat des informations sur la rémunération, les avantages sociaux et les conditions de travail des employés d'Ingersoll. Comme il l'a indiqué, cette mesure avait pour but de permettre au syndicat de « déterminer dans quelle

amongst the entire workforce." The Council submits that once the information was made available:

> 22. ... [it] observed that employees at the Ingersoll facility had higher wages than other employees. Because of the Board's Order, which extended the bargaining unit to include all of the Company's employees in Ontario, the higher wages at the Ingersoll facility was a matter to be addressed. Whereas the Union could have allowed the Tillsonburg Collective Agreement to continue unchanged, and negotiate a new Collective Agreement for Ingersoll and Whitby, a new Collective Agreement would likely have required a rollback of wages at the Ingersoll facility.
>
> 23. In order to avoid a rollback of wages, the Union instead agreed to open and re-negotiate the Tillsonburg agreement, making it applicable to the Whitby and Ingersoll facilities. In doing so, the Union and the Company re-negotiated wage increases, and other benefits such as pension and welfare, vacation and seniority for all three facilities. This was a business decision with the intention of equalizing the wages and working conditions at the three facilities using the ten years Union relationship with Tillsonburg as a benchmark.
>
> 24. The result of the Union and the Company's co-operative effort has been a modified Collective Agreement that applies to all three locations, includes better wages, pension and welfare, seniority and vacation benefits, and is in compliance and furtherance of the Board's April 4, 2004, Order. In addition, there was no rollback of wages at the Ingersoll facility.
>
> (pages 5–6)

[30] Notwithstanding the statutory duty of fair representation, there may be times or situations when the bargaining agent may be justified in treating a member or a group of members differently than other members in the bargaining unit. Once a trade union is certified as the bargaining representative for a unit of employees, it acquires the status of exclusive bargaining agent (see section 36(1) of the *Code*). As such, it has the statutory obligation to fairly represent all the employees in the bargaining unit with respect to their rights under the collective agreement applicable to them. However, as the exclusive bargaining agent, the union may sometimes be called on to negotiate proposals or enter into settlements that may negatively impact one group of employees while favouring another group. In situations where the actions are decidedly reasonable and motivated by cogent labour relations reasons, the Board has generally held that the union's

mesure ces conditions devraient s'appliquer à l'ensemble de l'effectif. » Le Conseil des Teamsters indique qu'une fois qu'il a eu cette information en mains :

> 22. ... force a été de constater que les employés d'Ingersoll étaient mieux rémunérés que les autres. En raison de l'ordonnance du Conseil, qui incluait dans l'unité de négociation tous les employés de la province de l'Ontario, c'est là une question sur laquelle il fallait se pencher. Le syndicat aurait très bien pu conserver la convention qui s'appliquait aux employés de Tillsonburg sans rien y changer et négocier une nouvelle convention collective pour les employés d'Ingersoll et de Whitby, mais cela n'aurait rien changé au fait qu'il aurait probablement été nécessaire de réduire les salaires des employés d'Ingersoll.
>
> 23. Afin de ne pas avoir à réduire les salaires, le syndicat a plutôt accepté de rouvrir et de renégocier la convention de Tillsonburg afin de l'appliquer aux employés de Whitby et d'Ingersoll. Le syndicat et l'employeur ont décidé par la même occasion de renégocier les augmentations salariales et d'autres avantages sociaux tels que les pensions de retraite et de mieux-être, les vacances et l'ancienneté pour les trois terminaux. Il s'agissait d'une décision opérationnelle qui avait pour but d'établir une structure salariale et des conditions de travail identiques dans les trois terminaux en utilisant la relation que le syndicat entretenait depuis dix ans avec l'employeur à Tillsonburg comme point de référence.
>
> 24. Cet effort de collaboration entre le syndicat et l'employeur s'est soldé par la conclusion d'une convention collective modifiée qui s'applique aux trois terminaux et qui offre de meilleurs avantages au chapitre de la rémunération, des prestations de retraite et de mieux-être, de l'ancienneté et des vacances, en plus d'être conforme à l'ordonnance du Conseil du 4 avril 2004. Ajoutons aussi que les employés d'Ingersoll n'ont pas eu à subir de réduction de salaire.
>
> (pages 5-6; traduction)

[30] Indépendamment du devoir de représentation juste imposé par la loi, il arrive que l'agent négociateur soit justifié de traiter un membre ou un groupe de membres différemment des autres membres de l'unité de négociation. Le syndicat qui est accrédité à titre de représentant d'une unité d'employés acquiert d'office le statut d'agent négociateur exclusif (voir le paragraphe 36(1) du *Code*). À ce titre, il est tenu par la loi de représenter tous les employés de l'unité de façon équitable eu égard aux droits que leur reconnaît la convention collective. Il n'en reste pas moins qu'en sa qualité d'agent négociateur exclusif, le syndicat est parfois appelé à négocier des propositions ou à conclure des ententes qui peuvent avoir une incidence négative pour un groupe d'employés tout en favorisant un autre groupe. Quand il est incontestable que l'agent négociateur a agi de façon raisonnable et pour des raisons impérieuses liées aux relations du travail, le

conduct does not violate the duty of fair representation (see *Y.B. Poon et al.* (1990), 79 di 156; and 90 CLLC 16,011 (CLRB no. 776)).

[31] As evident from the nature of the remedial order in *Verspeeten Cartage Ltd. (270)*, *supra*, the Board was not seized of the usual or standard situation in which a union seeks to absorb a group of non-unionized employees into an existing bargaining unit. Moreover, the Teamsters' principle objective was to bring about a degree of uniformity among the various facilities and, once it had the information it required, the union proceeded to negotiate a collective agreement applicable to all three locations. The union explained that it did not go before the Ingersoll members to have the modified agreement ratified because:

> 15. The Complainant's allegation that the Union did not hold a vote before implementing the Collective Agreement is a red herring. A vote for the Collective Agreement was not held because there was not a new Collective Agreement. The Collective Agreement was already in existence and was modified to include the Whitby and Ingersoll facilities pursuant to the Board's April 4, 2004, Order.
>
> (page 4)

[32] As for the allegation that the Tillsonburg employees ratified the amended collective agreement, the Teamsters submits that:

> 18. The Complainant's allegation that the Tillsonburg employees, but not the Ingersoll employees, were invited to a meeting with the Union is a red herring. Any meetings between the Union and the Tillsonburg members (a ten years organized facility) were not with regard to this Collective Agreement, which was signed on February 15, 2005, but rather earlier Collective Agreements. Accordingly, the Ingersoll facility has not been excluded from Union meetings since becoming unionized.
>
> (page 5)

[33] In *Verspeeten Cartage Ltd. (270)*, *supra*, the Board left the Teamsters to decide what meetings were necessary to address the circumstances of the decision, and the Teamsters did so. It is not necessary for this Board to determine whether the manner in which the Teamsters complied with the Board's order was, under the circumstances, the most appropriate or efficacious. The Board accepts that the union's actions were not contrary to the *Code*. The Teamsters recognized that

Conseil considère généralement qu'il n'y a pas eu de manquement au devoir représentation juste (voir *Y.B. Poon et autres* (1990), 79 di 156; et 90 CLLC 16,011 (CCRT n° 776)).

[31] Comme en témoigne la nature de l'ordonnance de redressement rendue dans *Verspeeten Cartage Ltd. (270)*, précitée, le Conseil n'était pas saisi du cas habituel ou courant où le syndicat cherche à absorber un groupe d'employés non syndiqués dans une unité de négociation déjà établie. Le fait est que l'objectif principal des Teamsters était d'uniformiser un tant soit peu les conditions de travail des employés des trois terminaux et qu'après avoir obtenu l'information requise de l'employeur, ils ont entrepris de négocier une convention collective qui s'appliquait aux trois établissements. Le syndicat a expliqué dans les termes suivants pourquoi il n'avait pas demandé aux employés d'Ingersoll de ratifier la convention collective modifiée :

> 15. L'allégation du plaignant selon laquelle le syndicat n'a pas tenu de scrutin de ratification avant de mettre en oeuvre la convention collective n'est qu'une diversion. S'il n'y a pas eu de scrutin, c'est tout simplement parce qu'il n'y avait pas de nouvelle convention collective à ratifier. La convention collective existait déjà; on l'a modifiée afin d'inclure les terminaux de Whitby et d'Ingersoll conformément à l'ordonnance du Conseil du 4 avril 2004.
>
> (page 4; traduction)

[32] Au sujet de l'allégation voulant que les employés de Tillsonburg aient ratifié la convention collective modifiée, voici ce que les Teamsters ont déclaré :

> 18. L'allégation du plaignant selon laquelle les employés de Tillsonburg, mais non ceux d'Ingersoll, ont été invités à une réunion avec le syndicat n'est qu'une diversion. Les réunions que le syndicat a tenues avec les employés de Tillsonburg (qui sont syndiqués depuis dix ans) avaient pour but de discuter non pas de la convention collective qui a été signée le 15 février 2005, mais des conventions collectives précédentes. Il s'ensuit que les employés d'Ingersoll n'ont pas été exclus des réunions syndicales depuis qu'ils font partie de l'unité de négociation.
>
> (page 5; traduction)

[33] Dans *Verspeeten Cartage Ltd. (270)*, précitée, le Conseil a laissé aux Teamsters le soin de déterminer quelles réunions étaient nécessaires pour discuter de la décision, et c'est ce qu'ils ont fait. Il n'est pas nécessaire de déterminer si les Teamsters se sont conformés à l'ordonnance du Conseil de la manière la plus appropriée ou la plus efficace qui soit. Le Conseil confirme que le syndicat n'a pas contrevenu aux dispositions du *Code*. Les Teamsters ont constaté qu'il

there were differences within the expanded bargaining unit and, while there were pre-existing issues regarding the previously unionized facility that required further discussion, it determined that the overriding issue to be addressed at the previously non-unionized facilities was equalizing wages and working conditions without a rollback. As the union explained, it accomplished this without holding a vote. Given the fractious nature of the relationship with the employer, more—not less—contact with the membership may have been advisable but, notwithstanding that fact, the Board is satisfied that the actions and conduct of the union were not in violation of the *Code* under the circumstances of this case.

[34] As regards the complainants' allegation that there has been an absence of literature from the union and that it has not met with them, the Board does not find that such conduct, in and of itself, constitutes a violation of the *Code* as stated in previous decisions (see *Jacqueline Brideau* (1986), 63 di 215; 12 CLRBR (NS) 245; and 86 CLLC 16,012 (CLRB no. 550); *Serge Gervais* (1983), 53 di 104 (CLRB no. 418); and *Michael J. Roberts* (1986), 63 di 208 (CLRB no. 548)). If, however, there is a part of the membership that feels that the union has not had sufficient contact with them, the Board would encourage the union to address the situation and respond accordingly.

[35] Based on the evidence and information on file, the Board finds that neither complainant has made out a case that establishes that the union's actions were arbitrary, discriminatory or in bad faith. For the reasons stated above, the Board dismisses the section 37 complaints of Messrs. Bowman and Rowberry.

[36] Although the foregoing effectively addresses the section 37 complaints, the Board finds that, although Messrs. Bowman and Rowberry have framed their concerns as violations of the duty of fair representation, in reality, as evidenced by the remedies requested, they are seeking a reconsideration of the Board's decision of April 2, 2004, *Verspeeten Cartage Ltd. (270)*, *supra*, and of the Board's subsequent order of May 20, 2004. To this end, their respective complaints are not dissimilar to the previous applications filed by Mr. Schmeltz on June 25, 2004, and December 14, 2004. Thus, if the Board were to consider the complaints as if they were applications for reconsideration, they would still fail for the same

existait des disparités dans la nouvelle unité élargie; en dépit du fait qu'il y avait des questions préexistantes à régler concernant les employés déjà syndiqués, la première préoccupation des Teamsters a été d'uniformiser les salaires et les conditions de travail des employés nouvellement syndiqués sans réduire les salaires. Comme le syndicat l'a lui-même indiqué, il y est arrivé, sans tenir de scrutin. Compte tenu de la relation acrimonieuse avec l'employeur, il aurait probablement mieux valu insister davantage sur les communications avec les membres, mais indépendamment de ce fait, le Conseil est convaincu que le syndicat n'a pas manqué à son devoir de représentation juste dans ce cas-ci.

[34] Pour en venir à l'allégation des plaignants selon laquelle le syndicat n'a pas distribué de documentation ni tenu de réunion avec eux, le Conseil ne croit pas que cela constitue en soi une violation du *Code*, comme il est indiqué dans les décisions antérieures (voir *Jacqueline Brideau* (1986), 63 di 215; 12 CLRBR (NS) 245; et 86 CLLC 16,012 (CCRT n° 550); *Serge Gervais* (1983), 53 di 104 (CCRT n° 418); et *Michael J. Roberts* (1986), 63 di 208 (CCRT n° 548)). Cela dit, s'il y en a parmi les membres qui estiment ne pas avoir été suffisamment informés par le syndicat, le Conseil ne saurait trop encourager celui-ci à prendre acte de la situation et à y apporter les correctifs nécessaires.

[35] Compte tenu des éléments de preuve et des observations au dossier, le Conseil conclut qu'aucun des deux plaignants n'a démontré que le syndicat avait agi de manière arbitraire ou discriminatoire ou de mauvaise foi. Pour les motifs exposés précédemment, le Conseil rejette les plaintes de MM. Bowman et Rowberry fondées sur l'article 37.

[36] Bien que les motifs exposés ci-dessus mettent à toutes fins utiles un terme aux plaintes fondées sur l'article 37, le Conseil considère que l'objectif que poursuivent réellement MM. Bowman et Rowberry, et ce, en dépit du fait qu'ils ont fait valoir leurs doléances dans le contexte de plaintes de manquement au devoir de représentation juste, est le réexamen de la décision rendue par le Conseil le 2 avril 2004 dans *Verspeeten Cartage Ltd. (270)*, précitée, et de l'ordonnance ultérieure du 20 mai 2004, comment en témoignent les redressements qu'ils ont demandés. En effet, leurs plaintes respectives ne sont pas très différentes des demandes qu'a présentées M. Schmeltz le 25 juin et le 14 décembre 2004. Par conséquent, si le Conseil devait

reasons set out in *Larry Schmeltz et al. (LD 1174)*, *supra*; and *Larry Schmeltz et al. (LD 1175)*, *supra*.

B–The Revocation Application

1–Timeliness

[37] The union argues that the revocation application should be dismissed for being untimely and/or contrary to public policy. The matter of timeliness was also mentioned in *Larry Schmeltz et al. (LD 1175)*, *supra*. At that time, the Board did not find it necessary to make a finding on this point but it observed that the Teamsters had acknowledged that the agreement with the employer to extend the term of the collective agreement would not be used to circumvent the open period during which employees could apply for revocation of the certification. The Board concluded that Mr. Schmeltz, therefore, would be free to file a revocation application at the appropriate time.

[38] The Council submits that its present position does not contradict the position it took in the previous application. The Teamsters contend that:

> ... Mr. Schmeltz had argued, *inter alia*, that the union and employer extended the term of the collective agreement in an effort to close an impending open period. In its submissions in that proceeding the union acknowledged that—as a general principle of labour relations law—parties to a collective agreement cannot close an open period that would **otherwise** be open by amending the term of a collective agreement. The acknowledgement is, of course, premised on the basis that an open period would be open **but for** the purported extension of the term. In the present application, the union is are [*sic*] not arguing that the term of the agreement closes an open period that would otherwise be open. Rather, the union is simply not in its open period.

[39] The Teamsters submit that, because the collective agreement applicable to the bargaining unit is for a period greater than three years, the timing of the open period is governed by section 24(2)(d) of the *Code*, which states:

se pencher sur les plaintes en les considérant comme des demandes de réexamen, sa conclusion resterait la même, pour les motifs exposés dans *Larry Schmeltz et autres (LD 1174)*, précitée; et *Larry Schmeltz et autres (LD 1175)*, précitée.

B – La demande de révocation

1 – Présentation tardive

[37] Le syndicat soutient que la demande de révocation doit être rejetée parce qu'elle est tardive ou contraire à la politique publique. La question de la présentation tardive est également soulevée dans *Larry Schmeltz et autres (LD 1175)*, précitée. À ce moment-là, le Conseil n'avait pas jugé nécessaire de statuer sur ce point, mais il avait observé que les Teamsters avaient admis que l'entente conclue avec l'employeur pour prolonger la durée de la convention collective n'allait pas être utilisée pour contourner la période ouverte durant laquelle les employés peuvent présenter une demande de révocation de l'accréditation. Le Conseil a conclu que M. Schmeltz pourrait donc présenter une demande de révocation le moment venu.

[38] Le Conseil des Teamsters déclare que sa position actuelle n'est pas différente de celle qu'il a défendue dans le cadre de la demande précédente et fait valoir ceci :

> ... M. Schmeltz avait déclaré, entre autres choses, que le syndicat et l'employeur avaient prolongé la durée de la convention collective dans le but de fermer la période ouverte qui était sur le point de commencer. Il se trouve que dans les observations qu'il a présentées dans ce dossier, le syndicat a admis que, en vertu d'un principe général de droit du travail, les parties à une convention collective ne peuvent pas fermer une période ouverte qui serait **autrement** ouverte en modifiant la durée de la convention collective. On tient ici pour acquis, bien entendu, qu'il y aurait eu une période ouverte **n'eût été** la prolongation de la durée de la convention collective. Dans ce cas-ci, le syndicat ne dit pas que la durée de la convention collective a pour effet de fermer la période ouverte qui aurait autrement été ouverte. Il dit simplement que la période ouverte n'est pas encore commencée.
>
> (traduction)

[39] Les Teamsters soutiennent que, du fait que la convention collective qui s'applique à l'unité de négociation est d'une durée de plus de trois ans, la période ouverte doit être déterminée en vertu des dispositions de l'alinéa 24(2)d) du *Code*, qui est libellé comme suit :

> 24(2)(d) where a collective agreement applicable to the unit is in force and is for a term of more than three years, only after the commencement of the thirty-fourth month of its operation and before the commencement of the thirty-seventh month of its operation and, thereafter, only
>
> (i) during the three month period immediately preceding the end of each year that the collective agreement continues to operate after the third year of its operation, and
>
> (ii) after the commencement of the last three months of its operation.

[40] The Teamsters contend that the applicable bargaining unit is that which was established, at the earliest, by the Board order of April 2, 2004 or, at the latest, by the subsequent Board order of May 20, 2005. Therefore, submit the Teamsters, the revised collective agreement, at the time of the revocation application, had only been in existence for a few months, and as such, the application was untimely.

[41] In support of its position, the Teamsters refer the Board to the decision of the Federal Court of Appeal in *In re Canada Labour Relations Board and in re National Association of Broadcast Employees and Technicians*, [1980] 1 F.C. 720; (1979) 102 D.L.R. (3d) 547; and (1979) 30 N.R. 75 (F.C.A. no. A-627-78), wherein the Court was asked to consider whether the time limit for filing a revocation application would run from the original date a union was certified to represent two separate bargaining units or from the date the Board issued an order consolidating the two units into a single one. The Court confirmed that the consolidation date was the appropriate date and went on to say:

> The only question now to be resolved is whether the Board was correct in determining that the date of the second certificate, January 6, 1978, was the date from which the timeliness of an application under section 137(2)(b) is to be calculated. I am of the view that the Board correctly decided that, in the circumstances, the proper date for certification was the date of the new certificate, January 6, 1978. NABET was not given status to bargain for the consolidated unit until that date. One of the attributes flowing from bargaining certification is the right to bargain for all of the employees embraced by the bargaining unit specified in the certificate. Section 137(2)(b) ensures that it will have adequate time to do so before facing an application for revocation of the certificate. Since the new certificate is not referable to the previous certificates and since, in any event, those certificates no longer exist because of their revocation, the time for purposes of section 137(2)(b) of the *Code* should logically run from the date upon which the certificate was granted. It is not until that date that the union had any right to bargain with Western Ontario Broadcasting

> 24(2)d) si la durée de la convention collective régissant l'unité est de plus de trois ans, uniquement au cours des trois derniers mois de la troisième année d'application de la convention et, par la suite, uniquement :
>
> (i) au cours des trois derniers mois de chacune des années d'application suivantes,
>
> (ii) après le début des trois derniers mois d'application.

[40] Les Teamsters sont d'avis que l'unité de négociation applicable est celle qui a été établie, au plus tôt, par l'ordonnance du Conseil du 2 avril 2004 ou, au plus tard, par l'ordonnance du 20 mai 2005. Il s'ensuit, de dire les Teamsters, que la convention collective révisée n'existait que depuis quelques mois au moment où le requérant a présenté sa demande de révocation et que cette demande est donc tardive.

[41] Pour étayer sa position, les Teamsters renvoient à l'arrêt *In re Conseil canadien des relations du travail et in re l'Association nationale des employés et techniciens en radiodiffusion*, [1980] 1 C.F. 720; (1979) 102 D.L.R. (3d) 547; et (1979) 30 N.R. 75 (C.A.F., dossier n° A-627-78), dans lequel la Cour d'appel fédérale était appelée à déterminer si le délai de présentation d'une demande de révocation commençait à la date à laquelle le syndicat avait initialement été accrédité pour représenter deux unités de négociation ou à la date à laquelle le Conseil avait rendu une ordonnance regroupant les deux unités. La Cour a confirmé que c'était cette dernière date qu'il fallait retenir en observant ce qui suit :

> Reste seulement à déterminer si le Conseil a décidé à bon droit que la date du deuxième certificat, le 6 janvier 1978, était la date à partir de laquelle devait être calculé le délai imparti par l'article 137(2)b) pour la présentation d'une demande. Je suis d'avis que c'est effectivement à bon droit que le Conseil a décidé que, dans les circonstances, la date valable d'accréditation était celle du nouveau certificat, soit le 6 janvier 1978. La ANETR n'a pas été autorisée à négocier pour l'unité nouvelle unique avant cette date. L'une des conséquences de l'accréditation est le droit de négocier pour tous les employés appartenant à l'unité de négociation spécifiée dans le certificat. L'article 137(2)b) accorde un délai suffisant pour le faire avant que puisse être présentée une demande de révocation de l'accréditation. Puisque la nouvelle accréditation n'a aucun lien avec les précédentes, et puisqu'en tout état de cause, ces accréditations n'existent plus en raison de leur révocation, le délai prévu à l'article 137(2)b) du *Code* devrait logiquement courir à partir de la date de la nouvelle accréditation. Ce n'est qu'à partir de cette date que le syndicat a eu le droit de

> Limited, which had not been the employer in either of the prior certificates.
>
> (pages 727; 547; and 82)

[42] The situation in *In re Canada Labour Relations Board and in re National Association of Broadcast Employees and Technicians, supra*, is significantly different from the present matter. There is nothing in the *In re Canada Labour Relations Board and in re National Association of Broadcast Employees and Technicians, supra*, decision and orders to indicate that a collective agreement was in place at the time of the original or subsequent certification. In fact, in cases in which a collective agreement exists, as in the matter at hand, the open period is contingent upon the term of the agreement and, once set, the parties are statutorily prohibited from revising or amending the term of the agreement. Section 67(2) of the *Code* states:

> 67.(2) Nothing in this Part prohibits the parties to a collective agreement from agreeing to a revision of any provision of the collective agreement other than a provision relating to the term of the collective agreement.

[43] The section 67(2) prohibition, notwithstanding the parties' right to amend or revise any other provisions of the collective agreement, serves to protect and preserve the "open period" during which an application for certification or for revocation may be filed with the Board. In *Jazz Air Limited Partnership, carrying on business as Air Canada Jazz*, May 11, 2005 (CIRB LD 1241), the Board stated the following with respect to section 24(2) of the *Code* and the open period:

> The purpose of section 24(2) is twofold: firstly, open periods protect a bargaining agent's position as representative of a group of employees by confining the exercise of employees' or third party unions' rights to attack that position to specific periods; secondly, open periods are clearly defined in order to give employees or third party unions a clear and definite opportunity to exercise those rights. The latter purpose is consistent with and advances one of the fundamental rights set out in the *Code* at section 8(1):
>
> "8.(1) Every employee is free to join the trade union of their choice and to participate in its lawful activities."
>
> It is clear that the maintaining of stable and clearly defined open periods is necessary to the advancement of the objectives

> négocier avec Western Ontario Broadcasting Limited, qui n'avait été l'employeur dans aucune des précédentes accréditations.
>
> (pages 727; 547; et 82)

[42] La situation décrite dans l'arrêt *In re Conseil canadien des relations du travail et in re l'Association nationale des employés et techniciens en radiodiffusion*, précité, est très différente de celle dont il est question en l'espèce. Rien n'indique dans l'arrêt *In re Conseil canadien des relations du travail et in re l'Association nationale des employés et techniciens en radiodiffusion*, précité, et les ordonnances en découlant qu'il existait une convention collective au moment de la première et de la deuxième accréditation. En fait, lorsqu'il y a déjà une convention collective en vigueur, comme c'est le cas ici, la période ouverte dépend de la durée de la convention collective; or, dès lors que cette durée est établie, la loi interdit aux parties de la modifier. Le paragraphe 67(2) du *Code* énonce en effet ce qui suit :

> 67.(2) La présente partie n'a pas pour effet d'empêcher les parties à une convention collective de prévoir la révision de toute disposition de celle-ci ne portant pas sur sa durée

[43] L'interdiction contenue au paragraphe 67(2), indépendamment du droit des parties de modifier ou réviser toute autre disposition de la convention collective, vise à protéger et à préserver la « période ouverte » durant laquelle les employés peuvent présenter une demande d'accréditation ou de révocation au Conseil. Dans *Jazz Air Limited Partnership, faisant affaire sous la raison sociale d'Air Canada Jazz*, 11 mai 2005 (CCRI LD 1241), le Conseil observe ce qui suit au sujet du paragraphe 24(2) du *Code* et de la période ouverte :

> L'objet du paragraphe 24(2) est double : premièrement, les périodes ouvertes protègent la position d'un agent négociateur comme représentant d'un groupe d'employés en limitant à certaines périodes l'exercice des droits des employés ou des syndicats de contester cette position; deuxièmement, les périodes ouvertes sont clairement définies de manière à donner aux employés ou aux syndicats une occasion claire et définie d'exercer ces droits. Ce dernier objet est conforme aux droits fondamentaux énoncés dans le *Code* au paragraphe 8(1) et promeut l'un de ces droits :
>
> « 8.(1) L'employé est libre d'adhérer au syndicat de son choix et de participer à ses activités licites. »
>
> Il est clair que le maintien de périodes ouvertes stables et clairement définies est nécessaire pour faire progresser les

of the *Code*, and in particular to the protection of employees' rights to join the union of their choice. ...

(page 8)

[44] If the terms of a collective agreement were not immune to revision, the result would be an ever changing and elusive open period, thus, depriving employees and/or third party unions of a fundamental right under the *Code*.

[45] It should not be assumed that the Board, without specifically denying an exception or deviation from a statutory restriction or requirement of the *Code*, has in some manner accepted or acquiesced to the change. A deviation of such significance requires the appropriate justification and forethought for the impact on the statutory rights of others. *Verspeeten Cartage Ltd. (270)*, *supra*, and the subsequent orders do not address these issues, nor do they refer in any way to section 67(2) of the *Code*. Although the Council and Verspeeten renegotiated various aspects of their collective agreement in an attempt to achieve greater consistency and uniformity of the terms and conditions of employment throughout the various worksites, the Board does not see that Board order no. 8794-U could have been intended in any way to deprive anyone of the statutory rights vested in the *Code*—to conclude otherwise would result in a situation contrary to the *Code*. Prior to the agreed modifications, the existing collective agreement ran from October 1, 2002 to September 30, 2007. The open period was from July to September 2005 because, in accordance with section 24(2)(d) of the *Code*, it must be the last three months of the third year of the collective agreement. Since the present application was filed with the Board on July 12, 2005, the Board finds that the revocation application is timely.

2–The Issues

[46] Section 38(1) and (2) of the *Code* reads as follows:

38.(1) Where a trade union has been certified as the bargaining agent for a bargaining unit, any employee who claims to represent a majority of the employees in the bargaining unit

objectifs du *Code*, et en particulier pour protéger les droits des employés de se joindre au syndicat de leur choix...

(page 8; traduction)

[44] Le fait est que si la durée d'une convention collective pouvait être modifiée à volonté, il en résulterait une période ouverte sans cesse mobile et indéfinissable, ce qui aurait pour effet de priver les employés ou les syndicats d'un droit fondamental qui leur est reconnu par le *Code*.

[45] On doit se garder de tenir pour acquis que le Conseil a en quelque sorte acquiescé au changement ou accepté celui-ci en ne refusant pas expressément de déroger ou de faire exception à une disposition limitative ou autre du *Code*. Il faut savoir qu'une dérogation de cette importance nécessite une justification appropriée et un examen préalable de l'incidence qu'elle aura sur les droits que la loi reconnaît à d'autres. La décision rendue dans *Verspeeten Cartage Ltd. (270)*, précitée, et les ordonnances ultérieures sont muettes à ce sujet, ni ne font mention du paragraphe 67(2) du *Code*. Il est vrai que le Conseil des Teamsters et Verspeeten ont renégocié divers aspects de leur convention collective et ce, dans le but d'uniformiser et de rendre plus cohérentes les conditions de travail des employés des divers terminaux, mais le Conseil ne voit pas en quoi l'ordonnance n° 8794-U aurait pu avoir pour but de priver quiconque de droits reconnus par le *Code* – toute autre conclusion créerait en effet une situation qui ne cadre pas avec les objectifs du *Code*. Avant que les parties s'entendent pour apporter les modifications en cause, la convention collective en vigueur s'appliquait du 1er octobre 2002 au 30 septembre 2007. La période ouverte coïncidait donc avec les mois de juillet à septembre 2005 puisque l'alinéa 24(2)d) du *Code* dit bien qu'une demande peut être présentée dans les trois derniers mois de la troisième année d'application de la convention collective. Or la demande du requérant est datée du 12 juillet 2005; c'est donc à dire que la demande de révocation a été présentée dans le délai prévu.

2 – Les questions en litige

[46] Les paragraphes 38(1) et (2) du *Code* sont libellés comme suit :

38.(1) Tout employé prétendant représenter la majorité des employés d'une unité de négociation peut, sous réserve du paragraphe (5), demander au Conseil de révoquer par

may, subject to subsection (5), apply to the Board for an order revoking the certification of that trade union.

(2) An application for an order pursuant to subsection (1) may be made in respect of a bargaining agent for a bargaining unit,

(a) where a collective agreement applicable to the bargaining unit is in force, only during a period in which an application for certification of a trade union is authorized to be made pursuant to section 24 unless the Board consents to the making of the application for the order at some other time; and

(b) where no collective agreement applicable to the bargaining unit is in force, at any time after a period of one year from the date of certification of the trade union.

[47] Mr. Schmeltz purports to represent a majority of employees in the bargaining unit and, in support of his revocation application, he filed a petition with the Board containing the names and signatures of individuals said to be employees of Verspeeten. The petition states in part:

> This petition is further to the Reasons for Decision, dated April 2, 2004, of the Canada Industrial Relations Board ("the Board") in relation to the matter of Canada Council of Teamsters ("the Teamsters") and Verspeeten Cartage Ltd ("Verspeeten") and Advantage Personnel et al., in which the Board modified the bargaining unit description of the Teamsters bargaining unit at Verspeeten to encompass all employees of Verspeeten within Ontario. We, the majority of the employees of Verspeeten, no longer wish to be represented by the Teamsters or any other union.
>
> ...
>
> We nominate our fellow employee, Larry Schmeltz, to act as our representative for the Application for Revocation and any other associated purpose. This is evident by our signatures below:

[48] Based on its review of the petition evidence, the Board has identified three main issues and a number of potential irregularities. The Board will look at the following issues first:

(a) Has Mr. Schmeltz been authorized to act on behalf of the employees?

(b) What is the consequence of duplicate signatures?

(c) Were all the signatories to the petition employees as of the date of the revocation application?

ordonnance l'accréditation du syndicat à titre d'agent négociateur de l'unité.

(2) La demande visée au paragraphe (1) peut être présentée :

a) si l'unité de négociation est régie par une convention collective, seulement au cours de la période pendant laquelle il est permis, aux termes de l'article 24, de solliciter l'accréditation, sauf consentement du Conseil pour un autre moment;

b) en l'absence de convention collective, à l'expiration du délai d'un an suivant l'accréditation.

[47] M. Schmeltz prétend représenter la majorité des employés de l'unité de négociation. Pour étayer sa demande de révocation, il a déposé une pétition contenant les noms et signatures de personnes se présentant comme des employés de Verspeeten. On peut y lire notamment ce qui suit :

> La présente pétition fait suite aux Motifs de décision du Conseil canadien des relations industrielles « le Conseil », en date du 2 avril 2004, dans l'affaire Conseil des Teamsters du Canada « les Teamsters » et Verspeeten Cartage Ltd « Verspeeten » et Advantage Personnel et autres, dans laquelle le Conseil a modifié la description de l'unité de négociation des Teamsters de Verspeeten pour y inclure tous les employés de la province de l'Ontario. Nous, la majorité des employés de Verspeeten, ne souhaitons plus être représentés par les Teamsters ou tout autre syndicat.
>
> ...
>
> Nous nommons notre collègue, Larry Schmeltz, comme représentant aux fins de la demande de révocation et à toute autre fin connexe. En foi de quoi, nous avons signé ci-dessous:
>
> (traduction)

[48] La pétition déposée en preuve, dont le Conseil a pris connaissance, suscite trois grandes interrogations et pourrait comporter un certain nombre d'irrégularités. Le Conseil se penchera d'abord sur les questions suivantes :

a) M. Schmeltz a-t-il été autorisé à agir pour le compte des employés?

b) Quelles sont les conséquences des signatures en double?

c) Les signataires de la pétition étaient-ils tous des employés à la date de présentation de la demande de révocation?

(a) Has Mr. Schmeltz been authorized to act on behalf of the employees?

[49] Section 36(1) of the *Regulations* stipulates that:

> 36.(1) In addition to the information required for an application made under sections 10 and 33, an application made by an employee under section 38 of the *Code* must include a separate and confidential statement, signed by each employee whom the applicant claims to represent, stating that they do not wish to be represented by the bargaining agent and **authorizing** the applicant to act on their behalf.
>
> (emphasis added)

[50] This is not the first time that Mr. Schmeltz has presented petition evidence for the Board's consideration. In *Larry Schmeltz et al. (LD 1175)*, *supra*, the Board found that the wording of the petition failed to demonstrate that Mr. Schmeltz was acting on behalf of the employees. While the petition in that case was completely devoid of any reference whatsoever to Mr. Schmeltz' role or authority, such is not the situation in the matter currently under consideration. In this case, the petition states that the applicant was **nominated** to act as a representative of the employees. When questioned by the investigating officer about this matter, counsel for Mr. Schmeltz explained the following in a letter dated July 13, 2005:

> Further to our letter, dated July 11, 2005, and our subsequent telephone conversation of July 13, 2005, we wish to clarify that the word "nominate", found at paragraph three of the Petition, should be treated as one and the same as the word "authorize". It was the understanding of the signatories to the Petition that they were authorizing our client to act on their behalf in making the within Application for Revocation.
>
> We trust that this technical irregularity will not adversely effect our Application. In this regard, we rely on Section114 of the *Canada Labour Code*.

[51] Although the use of the term **nominate** instead of **authorize** creates a degree of semantic ambiguity, the Board is satisfied that, within the context of the *Code*, **nominated** means that an applicant has been designated or appointed by the signatories to act on their behalf. The Board, therefore, finds that Mr. Schmeltz has the authority to act on behalf of the signatories to the petition.

a) M. Schmeltz a-t-il été autorisé à agir pour le compte des employés?

[49] Le paragraphe 36(1) du *Règlement* énonce ce qui suit :

> 36.(1) En plus des renseignements exigés pour toute demande présentée aux termes des articles 10 ou 33, la demande présentée par un employé sous le régime de l'article 38 du *Code* est accompagnée d'une déclaration confidentielle distincte signée par chacun des employés que le demandeur prétend représenter, portant qu'ils ne souhaitent pas être représentés par l'agent négociateur et qu'ils **autorisent** le demandeur à agir en leur nom.
>
> (c'est nous qui soulignons)

[50] Ce n'est pas la première fois que M. Schmeltz présente une pétition en preuve au Conseil. Dans *Larry Schmeltz et autres (LD 1175)*, précitée, le Conseil s'est dit d'avis que le libellé de la pétition ne permettait pas d'établir que M. Schmeltz agissait au nom des employés. La pétition ne faisait toutefois pas mention du rôle de représentant de M. Schmeltz, ce qui n'est pas le cas dans le dossier actuel. Cette fois-ci, en effet, la pétition indique que le requérant a été **nommé** pour représenter les employés. Quand l'agent enquêteur a interrogé le procureur de M. Schmeltz à ce sujet, celui-ci lui a répondu ce qui suit dans une lettre datée du 13 juillet 2005 :

> Pour faire suite à votre lettre du 11 juillet 2005 et à notre conversation téléphonique du 13 juillet 2005, nous souhaitons préciser que le terme « nommons », au troisième paragraphe de la pétition, doit s'entendre au sens d'« autorisons ». Il était entendu que les signataires de la pétition autorisaient notre client à agir en leur nom en présentant la demande de révocation annexée à la pétition.
>
> Nous espérons que ce vice de procédure n'aura pas pour effet d'invalider la demande de révocation. À cet égard, nous renvoyons à l'article 114 du *Code canadien du travail*.
>
> (traduction)

[51] S'il est vrai que l'utilisation du terme **nommons** au lieu du terme **autorisons** crée une certaine ambiguïté sur le plan sémantique, le Conseil est convaincu que, dans le contexte du *Code*, le terme **nommé** signifie qu'un requérant a été désigné ou choisi par les signataires pour agir en leur nom. Le Conseil conclut donc que M. Schmeltz est autorisé à représenter les signataires de la pétition.

(b) What is the consequence of duplicate signatures?

[52] Having carefully reviewed the petition and employee list, the Board finds that two of the signatories to the petition signed twice—they originally signed on March 3 and April 27, 2005 and then again on June 7 and June 10, 2005. An occurrence of this kind raises serious concerns for obvious reasons. The duplicate signatures create a false impression of the level of support for the revocation application and, whether an oversight or not, the duplicate signatures may also lead to allegations of fraud. If, in fact, the Board felt that there was fraudulent intent, not only would the signatures be struck from the petition, but the validity of the entire petition could also be called into question. In the absence of any specific evidence to the contrary, the Board is, however, willing to accept that the two individuals in question did not deliberately sign their names twice. Consequently, the Board finds that it is appropriate to strike only the second signatures from the petition.

(c) Were all the signatories to the petition employees as of the date of the revocation application?

[53] In accordance with section 38 of the *Code*, an application for revocation or a revocation vote may be granted when a majority of the employees in the bargaining unit support the application. The Board must be satisfied that the signatures on the petition are timely and are those of the persons they purport to represent *(Greg W. Prichard* (1998), 107 di 7; 43 CLRBR (2d) 314; and 98 CLLC 220-072 (CLRB no. 1227)). In other words, it is imperative that the Board be satisfied that all who signed the petition expressing their support for the application are, in fact, employees in the bargaining unit at the time the application is filed with the Board.

[54] The process generally followed by the Board in revocation applications is to request two alphabetical employee lists from the employer. One list includes the name, job classification, home address and telephone number of each and every person employed on the date the application was filed. The second list shows the same information minus the addresses and telephone numbers. The second list is then sent to the other parties for their review. This provides the applicant with an opportunity to ensure that the employee list and petition are consistent with the names and number of employees as of the date of the application. In the matter under

b) Quelles sont les conséquences des signatures en double?

[52] Après un examen attentif de la pétition et de la liste des employés, le Conseil constate que deux des signataires ont signé la pétition à deux reprises, une première fois le 3 mars et le 27 avril 2005 et une seconde fois les 7 et 10 juin 2005. Ce genre d'incident soulève de vives inquiétudes, pour des raisons évidentes. En effet, les signatures en double faussent les données sur le niveau d'appui accordé à la demande de révocation; elles peuvent aussi mener à des allégations de fraude, même il s'agit d'une simple erreur. En fait, si le Conseil croyait qu'il y avait une intention frauduleuse, non seulement les signatures seraient biffées de la pétition, mais c'est la validité de toute la pétition qui serait remise en cause. Or, en l'absence de preuve concrète du contraire, le Conseil est disposé à accepter que les deux signataires n'avaient pas d'intention frauduleuse en signant deux fois la pétition. Il s'ensuit que le Conseil juge indiqué de biffer seulement les secondes signatures.

c) Les signataires de la pétition étaient-ils des employés à la date de présentation de la demande de révocation?

[53] Conformément à l'article 38 du *Code*, tout employé peut présenter une demande de révocation ou demander la tenue d'un scrutin de révocation s'il a l'appui de la majorité des employés de l'unité de négociation. Le Conseil doit établir à sa satisfaction que la pétition a été signée au moment opportun et que les signatures sont bien celles des personnes en cause (*Greg W. Prichard* (1998), 107 di 7; 43 CLRBR (2d) 314; et 98 CLLC 220-072 (CCRT nº 1227)). Autrement dit, il est impératif que le Conseil soit convaincu que tous ceux qui ont signé la pétition pour appuyer la demande étaient bien des employés de l'unité de négociation à la date de présentation de la demande.

[54] Pour obtenir cette certitude, dans les dossiers de révocation, le Conseil demande généralement à l'employeur de lui fournir deux listes des employés par ordre alphabétique. La première contient les nom, classification professionnelle, adresse et numéro de téléphone personnels de chacune des personnes qui était employée à la date de présentation de la demande. La seconde, qui fournit les mêmes renseignements, moins les adresses et numéros de téléphone personnels, est envoyée aux autres parties pour qu'elles en prennent connaissance. Cela permet au requérant de s'assurer que la liste des employés et la pétition concordent avec

review, the investigating officer's report confirms that the employee list, minus addresses and phone numbers, was forwarded to the parties on August 2, 2005. The investigating officer's report states, "There was no challenge brought forth by anyone as to the numbers, inclusions and/or exclusions to that list of employees as submitted."

[55] The Board has carefully compared the names on the petition with those on the employee list, and it appears that the names of eight signatories to the petition do not appear on the employee list filed with the Board. Although the applicant had not raised any concerns or questions respecting the employee list, as noted in the investigating officer's report, the Board brought the matter of the eight names to his attention. Counsel for the applicant responded to the Board in a letter dated December 5, 2006. It was his submission that, of the eight names in question, one of the individuals was still in the employ of Verspeeten. The Board has re-examined the employee list and finds that this is correct. Based on his review, Counsel also determined that four of the petitioners were not employed by Verspeeten as of the date of the application. The applicant argued, however, that two of the remaining names were employees when the application was made on June 25, 2005, but that they are no longer employed by the company. Having once again reviewed the documents in the file, the Board finds that Counsel's submission regarding the application date is not consistent with the record of proceedings. The date of the revocation application is not June 25, 2005, but July 11, 2005. It was by letter, dated July 11, 2005, and filed with the Board on that same day, that Mr. Schmeltz initiated the present proceeding. Therefore, the names of any individuals on the petition who were not in the employ of Verspeeten as of July 11, 2005, are not to be considered as signatories to the petition.

[56] With respect to the final name in question, counsel for the applicant could not say with any certainty whether the name on the employee list was for the same person whose name appeared on the petition with the same surname but a different first name.

[57] Based on its review of the petition, the employee list and the applicant's supplementary submissions, the Board finds that there are seven names on the petition that do not appear on the employee list. The Board is satisfied that, as of the date of the revocation application, seven of the individuals who signed the

les noms des employés et le nombre de ceux-ci à la date de présentation de la demande. Dans l'affaire qui nous occupe, l'agent enquêteur indique dans son rapport que la liste des employés, sans les adresses et les numéros de téléphone personnels, a été transmise aux parties le 2 août 2005 et que nul n'a remis en cause les nombres indiqués ou les employés inclus ou exclus.

[55] Après avoir soigneusement comparé les noms apparaissant sur la liste des employés avec les noms indiqués sur la pétition, le Conseil constate que huit signataires de la pétition ne figurent pas sur la liste des employés qui lui a été remise. Même si le requérant n'avait pas contesté la liste des employés, comme le fait observer l'agent enquêteur, le Conseil a tout de même attiré son attention sur les huit noms. Le procureur du requérant a répondu au Conseil, dans une lettre datée du 5 décembre 2006, que, sur les huit personnes en question, une seule travaillait encore pour Verspeeten. Le Conseil a alors réexaminé la liste des employés et conclu que c'était vrai. Le procureur du requérant a aussi indiqué que quatre des signataires n'étaient plus des employés de Verspeeten à la date de présentation de la demande, mais que deux autres étaient des employés le 25 juin 2005, quand la demande a été présentée, mais qu'ils avaient quitté leur emploi depuis. Après un nouvel examen des documents au dossier, le Conseil conclut que les observations du procureur du requérant concernant la date de présentation de la demande ne s'accordent pas avec le dossier de l'instance. En effet, ce n'est pas le 25 juin 2005 que la demande a été présentée, mais le 11 juillet 2005. C'est au moyen d'une lettre datée du 11 juillet 2005 et déposée auprès du Conseil le jour même que M. Schmeltz a introduit l'instance en cours. Il s'ensuit que les noms des personnes qui n'étaient pas des employés de Verspeeten en date du 11 juillet 2005 doivent être biffés de la pétition.

[56] Pour en venir au dernier des huit signataires en question, le procureur du requérant n'a pas été en mesure de confirmer si la personne dont le nom figure sur la liste des employés est la même que celle dont le nom apparaît sur la pétition, mais avec un prénom différent.

[57] Après examen de la pétition, de la liste des employés et des observations complémentaires du requérant, le Conseil conclut que les noms de sept signataires de la pétition ne figurent pas sur la liste des employés. Le Conseil est convaincu que, à la date de présentation de la demande de révocation, sept

petition were not employees at the time relevant to the application. Accordingly, the seven signatures are struck from the petition.

[58] The Board finds that the level of support for the revocation application is to be determined after the seven names that do not appear on the employee list and the two duplicate signatures are removed. Based on the Board's calculations, the revocation application filed by Mr. Schmeltz does not meet the majority threshold required by the *Code*, and it is therefore dismissed.

3–Potential Irregularities with the Petition Evidence

[59] Although the foregoing effectively addresses the principle issues in dispute, the Board also identified some other potential irregularities that could, in the absence of satisfactory explanations, impugn the integrity of the petition. For instance, because of an obvious difference in handwriting and ink colour, it appears that a number of the signatories may not have been the same persons who completed the additional information appearing on the forms. There are other instances in which it appears that the employee number has been altered by someone other than the original signatory, and, on at least two occasions, the wording of the petition, as set out earlier in this decision, has been altered by scratching out certain words or phrases but those changes were not initialled. Also, the signatures of at least two employees do not include the date on which the employees signed the statement. From the information on file, the Board cannot determine whether the employees signed the petition within the required six months.

[60] Omissions and alterations, such as those cited above, raise serious concerns for the Board when certifying that the signatories are expressing their true wishes. Admittedly, one could argue that the noted irregularities are technical in nature and, therefore, not fatal to the application. While this may be so, under the circumstances, the Board would not make a final determination until it had received a full and sufficient explanation from the applicant for the irregularities. However, it is not necessary to follow this particular course of action in the present matter, given the Board's finding on the level of support for the revocation application.

signataires de la pétition n'étaient pas des employés. Il s'ensuit que les sept noms sont biffés de la pétition.

[58] Le Conseil conclut que le niveau d'appui à la demande de révocation doit être déterminé une fois biffés les sept noms qui ne figurent sur la liste des employés et les deux signatures en double de la pétition. D'après les calculs du Conseil, la demande de révocation présentée par M. Schmeltz ne satisfait pas au critère de l'appui de la majorité requis par le *Code*, si bien que la demande est rejetée.

3 – Irrégularités possibles concernant la pétition déposée en preuve

[59] Bien que les motifs exposés précédemment mettent à toutes fins utiles un terme aux principales questions en litige, le Conseil a noté d'autres irrégularités possibles qui pourraient, faute d'explications satisfaisantes, remettre en question l'intégrité de la pétition. À titre d'exemple, le Conseil relève des différences évidentes dans l'écriture et la couleur de l'encre, ce qui donne à penser que, dans certains cas, ce ne sont pas les signataires eux-mêmes qui auraient fourni les renseignements complémentaires demandés sur les formulaires. Il semble aussi que certains numéros d'employé ont été modifiés par une personne autre que le signataire original et que le libellé de la pétition, reproduit plus tôt dans la présente décision, a été modifié à deux endroits au moins, quelqu'un ayant biffé certains mots ou certaines phrases sans parapher ces changements. Aussi, dans deux cas au moins, les employés n'ont pas inscrit la date à laquelle ils ont signé la pétition. Or, le Conseil ne peut déterminer, à partir du dossier, si les employés ont signé la pétition dans la période de six mois prévue à cette fin.

[60] Les omissions et changements, tels que ceux mentionnés ci-dessus, suscitent de vives inquiétudes quand il s'agit de déterminer si les signataires expriment leurs véritables souhaits. On pourrait faire valoir, bien sûr, que les irrégularités qui ont été relevées dans ce cas-ci sont de nature technique et qu'elles ne portent pas un coup fatal à la demande. Soit, mais le fait est que dans les circonstances, le Conseil s'abstiendrait de se prononcer sur la question de façon définitive tant que le requérant ne lui aurait pas fourni une explication complète et satisfaisante. Cela dit, il n'est pas nécessaire d'adopter cette ligne de conduite particulière en l'espèce puisque le Conseil a déjà conclu que la demande de révocation n'obtenait pas l'appui requis.

[61] One final irregularity worth noting is the confidentiality of the petitioners' names. In matters concerning employee wishes, the Board is ever mindful of the need to ensure confidentiality with respect to union membership. To this end, membership evidence is not given to the employer except in very rare circumstances (see *Maritime-Ontario Freight Lines Ltd.* v. *Teamsters Union, Local 938* (2001), 278 N.R. 142 (F.C.A.)). Section 35 of the *Regulations* confirms that:

> 35. The Board shall not disclose to anyone evidence that could reveal membership in a trade union, opposition to the certification of a trade union or the wish of any employee to be represented by or not to be represented by a trade union, unless the disclosure would be in furtherance of the objectives of the *Code*.

[62] The rationale behind the approach is to prevent unfair practices on the part of an employer and, in the case of a revocation application, to ensure that the employees are able to express their wishes with impunity from interference or influence. Moreover, evidence of reduced or minimal support for the bargaining agent could have a bearing on collective bargaining (see *K.D. Marine Transport Ltd.* (1982), 51 di 130; and 83 CLLC 16,009 (CLRB no. 400)).

[63] Unfortunately, the Board's confidentiality requirements were not respected on at least two occasions. As noted in the investigating officer's confidentiality report to the Board, at the time of filing, counsel for the applicant sent a complete copy of the revocation application to both the employer and the union. As indicated in the report, the officer contacted counsel and made him aware of the Board's confidentiality requirements. The confidentiality of the employees' wishes was violated a second time when, in response to the Board's inquiries about the employment status of certain employees as of the date of the application, counsel for the applicant copied the union and employer in his letter of December 5, 2006, which contained the names of the employees in question.

[64] The Board cannot, in light of what has transpired, undo what has been done, but it does remind the parties that such occurrences may make it difficult for the Board to monitor and enforce the parties' respective rights and obligations in subsequent matters in which

[61] La dernière irrégularité qu'il convient de mentionner concerne la confidentialité des noms des signataires de la pétition. Quand il est question de la volonté des employés, le Conseil se préoccupe toujours de la nécessité de protéger la confidentialité de l'information relative à l'adhésion syndicale. C'est pourquoi la preuve relative à l'adhésion syndicale n'est pas communiquée à l'employeur, sauf en de très rares occasions (voir *Maritime-Ontario Freight Lines Ltd.* v. *Teamsters Union, Local 938* (2001), 278 N.R. 142 (C.A.F.)), comme en témoigne l'article 35 du *Règlement* :

> 35. Le Conseil ne peut communiquer à qui que ce soit des éléments de preuve susceptibles de révéler l'adhésion à un syndicat, l'opposition à l'accréditation d'un syndicat ou la volonté de tout employé d'être ou de ne pas être représenté par un syndicat, sauf si la communication de ces éléments contribuerait à la réalisation des objectifs du *Code*.

[62] L'objectif visé est d'empêcher les employeurs de se livrer à des pratiques déloyales et, dans le cas d'une demande de révocation, de faire en sorte que les employés puissent exprimer leur volonté sans risque d'ingérence ou d'influence. S'ajoute à cela le fait que la preuve d'un appui minimal ou réduit pour l'agent négociateur pourrait avoir une incidence sur les négociations collectives (voir *K.D. Marine Transport Ltd.* (1982), 51 di 130; et 83 CLLC 16,009 (CCRT n° 400)).

[63] Or, il se trouve que les règles de confidentialité du Conseil n'ont pas été respectées ici, et cela, à deux occasions au moins. Comme il est indiqué dans le rapport confidentiel de l'agent enquêteur, le procureur du requérant a fait parvenir une copie complète de la demande de révocation à l'employeur et au syndicat au moment de la présentation de la demande. L'agent enquêteur a alors communiqué avec le procureur pour le mettre au courant des règles de confidentialité du Conseil. Néanmoins, le procureur a de nouveau violé la confidentialité de la volonté des employés quand, en réponse à une demande de renseignements du Conseil au sujet du statut d'emploi de certains employés à la date de présentation de la demande, il a envoyé au syndicat et à l'employeur copie de sa lettre du 5 décembre 2006, qui contenait les noms des employés en question.

[64] À la lumière de ce qui s'est produit, le Conseil ne peut évidemment défaire ce qui a été fait, mais il rappelle aux parties que de tels incidents compliquent la tâche du Conseil d'exercer une surveillance sur les droits et obligations de chaque partie et de voir à leur

confidentiality of union membership or employee wishes may be a factor that requires the Board's consideration.

V–Conclusion

[65] For the foregoing reasons, the Board hereby dismisses the application for revocation.

application dans des dossiers futurs où la confidentialité de l'adhésion syndicale ou de la volonté des employés pourrait entrer en ligne de compte.

V – Conclusion

[65] Pour les motifs exposés ci-dessus, le Conseil rejette par les présentes la demande de révocation du requérant.

CASES CITED

Brideau (Jacqueline) (1986), 63 di 215; 12 CLRBR (NS) 245; and 86 CLLC 16,012 (CLRB no. 550)

Bugay (Vergel) et al., [1999] CIRB no. 45; 57 CLRBR (2d) 182; and 2000 CLLC 220-034

Campbell (William), [1999] CIRB no. 8

Canada Labour Relations Board (In re) and in re National Association of Broadcast Employees and Technicians, [1980] 1 F.C. 720; (1979) 102 D.L.R. (3d) 547; and (1979) 30 N.R. 75 (F.C.A. no. A-627-78)

Eamor (Brian L.) (1996), 101 di 76; 39 CLRBR (2d) 14; and 96 CLLC 220-039 (CLRB no. 1162)

Gervais (Serge) (1983), 53 di 104 (CLRB no. 418)

Jazz Air Limited Partnership, carrying on business as Air Canada Jazz, May 11, 2005 (CIRB LD 1241)

K.D. Marine Transport Ltd. (1982), 51 di 130; and 83 CLLC 16,009 (CLRB no. 400)

Maritime-Ontario Freight Lines Ltd v. *Teamsters Union, Local 938* (2001), 278 N.R. 142 (F.C.A.)

Poon (Y.B.) et al. (1990), 79 di 156; and 90 CLLC 16,011 (CLRB no. 776)

Prichard (Greg W.) (1998), 107 di 7; 43 CLRBR (2d) 314; and 98 CLLC 220-072 (CLRB no. 1227)

Roberts (Michael J.) (1986), 63 di 208 (CLRB no. 548)

Schmeltz (Larry) et al., December 24, 2004 (CIRB LD 1174)

Schmeltz (Larry) et al., December 24, 2004 (CIRB LD 1175)

Verspeeten Cartage Ltd., [2004] CIRB no. 270; and 117 CLRBR (2d) 1

Verspeeten Cartage Ltd. et al., January 29, 1999 (CIRB LD 12)

AFFAIRES CITÉES

Brideau (Jacqueline) (1986), 63 di 215; 12 CLRBR (NS) 245; et 86 CLLC 16,012 (CCRT n° 550)

Bugay (Vergel) et autres, [1999] CCRI n° 45; 57 CLRBR (2d) 182; et 2000 CLLC 220-034

Campbell (William), [1999] CCRI n° 8

Conseil canadien des relations du travail (In re) et in re l'Association nationale des employés et techniciens en radiodiffusion, [1980] 1 C.F. 720; (1979) 102 D.L.R. (3d) 547; et (1979) 30 N.R. 75 (C.A.F., dossier n° A-627-78)

Eamor (Brian L.) (1996), 101 di 76; 39 CLRBR (2d) 14; et 96 CLLC 220-039 (CCRT n° 1162)

Gervais (Serge) (1983), 53 di 104 (CCRT n° 418)

Jazz Air Limited Partnership, faisant affaire sous la raison sociale d'Air Canada Jazz, 11 mai 2005 (CCRI LD 1241)

K.D. Marine Transport Ltd. (1982), 51 di 130; et 83 CLLC 16,009 (CCRT n° 400)

Maritime-Ontario Freight Lines Ltd. v. *Teamsters Union, Local 938* (2001), 278 N.R. 142 (C.A.F.)

Poon (Y.B.) et autres (1990), 79 di 156; et 90 CLLC 16,011 (CCRT n° 776)

Prichard (Greg W.) (1998), 107 di 7; 43 CLRBR (2d) 314; et 98 CLLC 220-072 (CCRT n° 1227)

Roberts (Michael J.) (1986), 63 di 208 (CCRT n° 548)

Schmeltz (Larry) et autres, 24 décembre 2004 (CCRI LD 1174)

Schmeltz (Larry) et autres, 24 décembre 2004 (CCRI LD 1175)

Verspeeten Cartage Ltd., [2004] CCRI n° 270; et 117 CLRBR (2d) 1

Verspeeten Cartage Ltd. et autres, 29 janvier 1999 (CCRI LD 12)

STATUTES CITED

Canada Industrial Relations Board Regulations, 2001, ss. 20; 35; 36(1)

Canada Labour Code, Part I, ss. 19.1; 24(2), 24(2)(d); 36(1); 37; 38(1), 38(2); 67(2); 94(1)(a)

LOIS CITÉES

Code canadien du travail, Partie I, art. 19.1; 24(2), 24(2)d); 36(1); 37; 38(1), 38(2); 67(2); 94(1)a)

Règlement de 2001 sur le Conseil canadien des relations industrielles, art. 20; 35; 36(1)

Canada Industrial Relations Board
Conseil canadien des relations industrielles

Vol. 9-07

Reasons for decision

VIA Rail Canada Inc.,
applicant,
and
Teamsters Canada Rail Conference; George Cairns et al.,
respondents,
and
Canadian National Railway Company; United Transportation Union,
interested parties.

Board File: 25150-C

VIA Rail Canada Inc.,
applicant,
and
Teamsters Canada Rail Conference; George Cairns et al.,
respondents,
and
Canadian National Railway Company,
interested party.

Board File: 25040-C

CITED AS: VIA Rail Canada Inc.

Decision no. 381
March 19, 2007

Application for reconsideration filed pursuant to section 18 of the *Canada Labour Code, Part I.*

Reconsideration—Errors of law or policy—Natural justice—Bias—Burden of proof—Practice and procedure—VIA filed an application for reconsideration requesting that the Board rescind its decision in *George Cairns et al.*, March 29, 2005 (CIRB LD 1225)—VIA alleges that the Board committed errors of law or policy and that it violated the principles of natural justice—VIA alleges that the original panel changed the meaning of *George Cairns et al.*, [2003] CIRB no. 230, when it defined the "trainman date" in *George Cairns et al. (LD 1225), supra*—The Board disagrees—The Board explains that, by way of its application for reconsideration of *George*

Motifs de décision

VIA Rail Canada inc.,
requérante,
et
Conférence ferroviaire de Teamsters Canada; George Cairns et autres,
intimés,
et
Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada; Travailleurs unis des transports,
parties intéressées.

Dossier du Conseil : 25150-C

VIA Rail Canada inc.,
requérante,
et
Conférence ferroviaire de Teamsters Canada; George Cairns et autres,
intimés,
et
Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada,
partie intéressée.

Dossier du Conseil : 25040-C

CITÉ : VIA Rail Canada inc.

Décision n° 381
Le 19 mars 2007

Demande de réexamen en application de l'article 18 du *Code canadien du travail, Partie I.*

Réexamen – Erreurs de droit ou de principe – Justice naturelle – Partialité – Fardeau de la preuve – Pratique et procédure – VIA a présenté une demande de réexamen demandant au Conseil d'annuler sa décision dans *George Cairns et autres*, 29 mars 2005 (CCRI LD 1225) – VIA allègue que le Conseil a commis des erreurs de droit ou de principe et qu'il a violé les principes de justice naturelle – VIA allègue que le banc initial a modifié le sens de *George Cairns et autres*, [2003] CCRI n° 230, en définissant la « date d'entrée en fonction comme agent de train » dans *George Cairns et autres (LD 1225)*, précitée – Le Conseil est en désaccord – Le Conseil précise que, dans le cadre de sa

Cairns et al. (LD 1225), *supra*, VIA is attempting to have the Board reconsider the remedies issued in *George Cairns et al. (230)*, *supra*, remedies that were intended to correct any perceived injustices towards the Cairns group and which were upheld by the Federal Court of Appeal—VIA submits that the original panel had already made several rulings on the interpretation of "trainman date" during meetings without having the benefit of VIA's position, thus demonstrating a reasonable apprehension of bias on the part of the panel—The onus is on the applicant to provide evidence of the bias—The Board is not persuaded that the original panel did not consider VIA's position or that it demonstrated a reasonable apprehension of bias during the meetings—VIA failed to establish any error of law or policy or any breach of natural justice that would warrant reconsideration of *George Cairns al. (LD 1225)*, *supra*—The application is dismissed.

demande de réexamen de *George Cairns et autres (LD 1225)*, précitée, VIA tente d'obtenir que le Conseil réexamine les mesures de redressement ordonnées dans *George Cairns et autres (230)*, précitée – mesures qui visaient à corriger les injustices apparentes à l'endroit du groupe Cairns et qui ont été confirmées par la Cour d'appel fédérale – VIA soutient que le banc initial s'était déjà prononcé à plusieurs reprises sur l'interprétation de la « date d'entrée en fonction comme agent de train » pendant les réunions, sans connaître la position de VIA, ce qui justifie une crainte raisonnable de partialité de la part du banc – Il incombe au requérant de fournir la preuve d'impartialité – Le Conseil n'est pas convaincu que le banc initial n'ait pas tenu compte de la position de VIA ou qu'il ait suscité une crainte raisonnable de partialité lors des réunions – VIA n'a pas démontré qu'il y avait eu erreur de droit ou de principe ou manquement au principe de justice naturelle pouvant justifier un réexamen de *George Cairns et autres (LD 1225)*, précitée – La demande est rejetée.

Reconsideration—Time limit—Extension of time limit—Burden of proof—Practice and procedure—VIA filed an application seeking to have the Board reconsider its decisions in several Cairns decisions issued between 1999 and 2003—It asks the Board to extend the time limit, on the basis that this situation represents exceptional circumstances and because the *TELUS Communications Inc.*, [2005] CIRB no. 317 decision released subsequently, which is the essence of the present application for reconsideration, has changed the Board's policy on how it exercises its remedial powers—When an applicant seeks to file outside the prescribed time limit, it bears the burden of providing reasonable justification for its delay—The Board is of the view that the release of a new decision, which may change Board policy, does not, as matter of course, open the door to reconsideration applications regarding the Board's previous decisions that might be affected by the change—Other than the release of *TELUS Communications Inc.*, *supra*, VIA does not raise any new substantial or serious grounds warranting an extension of time—No exceptional circumstances have been raised in this application that would justify undermining the important labour relations principle regarding the need for finality of Board decisions—The Board addresses the issue of the release of *TELUS Communications Inc.*, *supra*, by stating that the decision did not constitute a significant change to the Board's approach regarding how it exercised its remedial powers—The decision confirmed the principles by which the Board has been guided since

Réexamen – Délai – Prorogation du délai – Fardeau de la preuve – Pratique et procédure – VIA demande au Conseil de réexaminer plusieurs de ses décisions mettant en cause le groupe Cairns, décisions qui ont été rendues entre 1999 et 2003 – VIA demande au Conseil de proroger le délai en invoquant les circonstances exceptionnelles de la situation et en faisant valoir que la décision *TELUS Communications Inc.*, [2005] CCRI nº 317 (rendue par la suite), qui est l'essence même de la présente demande de réexamen, a modifié la politique du Conseil sur la manière d'exercer ses pouvoirs de redressement – Lorsqu'un requérant veut déposer une demande à l'extérieur du délai prescrit, il lui incombe de fournir des raisons valables pour justifier son retard – Le Conseil ne croit pas que la publication d'une nouvelle décision, qui pourrait modifier sa politique, puisse ouvrir automatiquement la porte à des demandes de réexamen de décisions antérieures du Conseil sur lesquelles le changement pourrait avoir une incidence – Outre le fait d'invoquer la décision *TELUS Communications Inc.*, précitée, VIA n'invoque pas de nouveaux motifs importants et graves pouvant justifier la prorogation du délai – Aucune circonstance exceptionnelle n'a été invoquée dans cette demande qui justifierait de risquer l'érosion du principe important en relations du travail qu'est le caractère définitif des décisions du Conseil – Le Conseil a commenté le fait que la décision *TELUS Communications Inc.*, précitée, ne constitue pas un changement notable de la manière dont le Conseil exerce ses pouvoirs de redressement – Cette décision

Royal Oak Mines v. *Canada (Labour Relations Board)*, [1996] 1 S.C.R. 369—The Board finds that it is not appropriate to extend the time limit—The reconsideration application is dismissed for being untimely.

confirmait plutôt les principes ayant guidé le Conseil depuis que l'arrêt *Royal Oak Mines Inc. c. Canada (Conseil des relations du travail)*, [1996] 1 R.C.S. 369, a été rendu – Le Conseil ne juge pas pertinent de proroger le délai – La demande de réexamen est rejetée parce qu'elle est hors délai.

The Board was composed of Mr. Warren Edmondson, Chairperson, and Ms. Julie M. Durette and Mr. Douglas G. Ruck, Q.C., Vice-Chairpersons.

Counsel of Record

Mr. Jean H. Lafleur, Q.C., and Ms. Louise Béchamp, for VIA Rail Canada Inc.;
Mr. James L. Shields, for the Teamsters Canada Rail Conference;
Mr. Michael A. Church, for George Cairns et al.;
Mr. John A. Coleman, for the Canadian National Railway Company;
Mr. Douglas J. Wray, for the United Transportation Union.

Le Conseil se composait de M. Warren Edmondson, Président, et de M[es] Julie M. Durette et Douglas G. Ruck, c.r., Vice-Présidents.

Procureurs inscrits aux dossiers

M[es] Jean H. Lafleur, c.r., et Louise Béchamp, pour VIA Rail Canada inc.;
M[e] James L. Shields, pour la Conférence ferroviaire de Teamsters Canada;
M[e] Michael A. Church, pour George Cairns et autres;
M[e] John A. Coleman, pour la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada;
M[e] Douglas J. Wray, pour les Travailleurs unis des transports.

I–Nature of the Applications

[1] This matter concerns two applications for reconsideration of several Board decisions involving George Cairns et al. (the Cairns Group) filed by VIA Rail Canada Inc. (the applicant or VIA), pursuant to section 18 of the *Canada Labour Code (Part I–Industrial Relations)* (the *Code*).

[2] The submissions of the parties are sufficient to enable the Board to address the issues raised in these applications without an oral hearing.

[3] In the first reconsideration application, filed on April 21, 2005 (Board file no. 25040-C), VIA is requesting that the Board rescind its decision in *George Cairns et al.*, March 29, 2005 (CIRB LD 1225). VIA's second application, filed June 17, 2005 (Board file no. 25150-C), is seeking to have the Board reconsider its decisions in *George Cairns et al.*, [1999] CIRB no. 35; and 2000 CLLC 220-012; *George Cairns et al.*, [2001] CIRB no. 111; and *George Cairns et al.*, [2003] CIRB no. 230. Accordingly, VIA is asking for the review of four original panel decisions, *George Cairns et al. (35)*, *supra*; *George Cairns et al. (111)*, *supra*; *George Cairns et al. (230)*, *supra*; and *George Cairns et al. (LD 1225)*, *supra*.

I – Nature des demandes

[1] La présente affaire concerne deux demandes de réexamen de plusieurs décisions du Conseil mettant en cause George Cairns et autres (le groupe Cairns) présentées par VIA Rail Canada inc. (la requérante ou VIA), conformément à l'article 18 du *Code canadien du travail (Partie I – Relations du travail)* (le *Code*).

[2] Les observations des parties suffisent à permettre au Conseil de se prononcer sur les questions soulevées dans ces demandes sans tenir d'audience.

[3] Dans la première demande de réexamen, présentée le 21 avril 2005 (dossier du Conseil n° 25040-C), VIA demande au Conseil d'annuler sa décision dans *George Cairns et autres*, 29 mars 2005 (CCRI LD 1225). Dans la demande présentée le 17 juin 2005 (dossier du Conseil n° 25150-C), VIA demande au Conseil de réexaminer ses décisions dans *George Cairns et autres*, [1999] CCRI n° 35; et 2000 CLLC 220-012; *George Cairns et autres*, [2001] CCRI n° 111; et *George Cairns et autres*, [2003] CCRI n° 230. Par conséquent, VIA demande le réexamen de quatre décisions du banc initial, *George Cairns et autres (35)*, précitée; *George Cairns et autres (111)*, précitée; *George Cairns et autres (230)*, précitée; et *George Cairns et autres (LD 1225)*, précitée.

[4] For the reasons set out below, the Board dismisses both reconsideration applications. The following decision will first provide a summary of the facts and the background common to both applications, and then it will deal with each reconsideration application separately.

II–Facts and Background

[5] This matter arises as a result of multiple proceedings dating back to 1997, when VIA announced its intention to merge the work of its conductors and assistant conductors (hereinafter referred to as "conductors") and its locomotive engineers as part of its New Era Passenger Operations (NEPO) initiative. In furtherance of that initiative, VIA filed an application under section 18 of the *Code* to merge two bargaining units—one comprised of conductors, represented by the United Transportation Union (UTU) and the other comprised of locomotive engineers, represented by the International Brotherhood of Locomotive Engineers (the BLE) (now Teamsters Canada Rail Conference (TCRC))—into a single bargaining unit. On September 22, 1997, the Canada Labour Relations Board (CLRB), the Board's predecessor, granted the application to merge the two units (*VIA Rail Canada Inc.* (1997), 104 di 67; and 38 CLRBR (2d) 124 (CLRB no. 1206)), and ordered a representation vote, which resulted in the BLE becoming the bargaining agent for the new bargaining unit.

[6] The BLE and VIA signed their first collective agreement for the new bargaining unit on June 12, 1998. Attached to the collective agreement was the Crew Consist Adjustment Agreement (CCAA), which implemented the NEPO initiative. The CCAA provided that all the operational duties previously performed by the conductors were to be transferred to a new job classification of locomotive engineers, whereas the non-operational duties of the conductors were to be transferred to another classification. VIA, in accordance with the terms of the CCAA, was to provide those previously classified as either conductors or locomotive engineers with the training required to be admitted into the new classification. The CCAA also set out the terms under which the employer could terminate the employment of those who did not qualify for the new classification. The CCAA came into effect on July 1, 1998.

[4] Pour les motifs qui suivent, le Conseil rejette les deux demandes de réexamen. Dans la décision qui suit, on résumera d'abord les faits et le contexte s'appliquant aux deux demandes, puis on traitera de chacune des demandes de réexamen séparément.

II – Faits et contexte

[5] L'affaire en instance résulte de procédures multiples datant de 1997, lorsque VIA a annoncé son intention de fusionner le travail de ses chefs de train et chefs de train adjoints (ci-après appelé « chefs de train ») et de ses mécaniciens de locomotives, dans le cadre de son initiative Une ère nouvelle pour les services voyageurs (ENSV). Pour réaliser cette initiative, VIA a présenté une demande fondée sur l'article 18 du *Code* en vue de fusionner deux unités de négociation – l'une composée des chefs de train, représentée par les Travailleurs unis des transports (les TUT), et l'autre composée des mécaniciens de locomotives, représentée par la Fraternité internationale des ingénieurs de locomotives (la FIL) (maintenant appelée la Conférence ferroviaire de Teamsters Canada (CFTC)) – en une seule unité de négociation. Le 22 septembre 1997, le Conseil canadien des relations du travail (CCRT), le prédécesseur du présent Conseil, a accueilli la demande de fusion des deux unités (*VIA Rail Canada Inc.* (1997), 104 di 67; et 38 CLRBR (2d) 124 (CCRT n° 1206)), en ordonnant la tenue d'un scrutin de représentation. À la suite de ce scrutin, la FIL est devenue l'agent négociateur de la nouvelle unité de négociation.

[6] Le 12 juin 1998, la FIL et VIA ont signé une première convention collective pour la nouvelle unité. Une entente sur la composition des équipes (ECE) mettant en oeuvre l'initiative ENSV était jointe à la convention. En vertu de cette entente, toutes les fonctions opérationnelles effectuées antérieurement par les chefs de train étaient transférées à la nouvelle classification d'emploi des mécaniciens de locomotives, alors que les fonctions non opérationnelles des chefs de train étaient transférées à une autre classification. Les modalités de l'ECE prévoyaient que VIA devait fournir aux employés appartenant auparavant aux classifications de chefs de train ou de mécaniciens de locomotives la formation nécessaire pour être admis dans la nouvelle classification. L'ECE énonçait également les conditions en vertu desquelles l'employeur pouvait licencier les employés n'ayant pas les qualités nécessaires pour faire partie de la nouvelle classification. L'ECE est entrée en vigueur le 1er juillet 1998.

[7] The result of the new qualifying requirements under the CCAA was that almost all the employees who were originally classified as locomotive engineers were trained and admitted to the new classification, whereas only a few conductors were admitted. In response to the outcome, a group of conductors, called the Cairns group, filed an unfair labour practice complaint with the Board, pursuant to section 97(1) of the *Code*, alleging that the BLE had represented them in a manner that was arbitrary, discriminatory and in bad faith when it negotiated the CCAA, and that it had therefore violated section 37 of the *Code*. They alleged that the CCAA was negotiated to their detriment, in favour of the locomotive engineers. The Board upheld the Cairns group's complaint in *George Cairns et al. (35)*, *supra*, issued on October 22, 1999. As part of its remedial redress, the Board ordered that some provisions of the CCAA be reopened.

[8] That decision marked the beginning of almost a decade of proceedings before the Board and the Courts that, to date, have resulted in some twenty-six Board decisions, eight motions or applications to the Federal Court of Appeal and four applications to the Supreme Court of Canada, all of which involved the Cairns group. The number of proceedings is still growing in the context of the present reconsideration applications and other related applications before the Board.

[9] In response to *George Cairns et al. (35)*, *supra*, VIA filed applications for reconsideration and for judicial review. In *George Cairns et al.*, [2000] CIRB no. 70, the reconsideration panel upheld the original panel's decision on the basis of the evidence before it, but returned the matter to the original panel to assess new evidence, which VIA argued had not been brought to the Board's attention before it issued the original decision. On March 9, 2001, having considered the additional evidence, the original panel confirmed *George Cairns et al. (35)*, *supra*, in *George Cairns et al. (111)*, *supra*. The Federal Court of Appeal unanimously dismissed the BLE and VIA's applications for judicial review of *George Cairns et al. (35)*, *supra*; and *George Cairns et al. (70)*, *supra* (*VIA Rail Canada Inc.* v. *Cairns*, [2001] 4 F.C. 139). The Supreme Court of Canada dismissed the application for leave to appeal the decision of the Federal Court of Appeal on

[7] La plupart des employés appartenant initialement à la classification des mécaniciens de locomotives ont reçu la formation et ont été admis dans la nouvelle classification parce qu'ils satisfaisaient aux nouvelles exigences de l'emploi prévues dans l'ECE, alors que peu de chefs de train ont été admis dans la nouvelle classification. Face à cette situation, un groupe de chefs de train, appelé le groupe Cairns, a déposé auprès du Conseil une plainte de pratique déloyale de travail, conformément au paragraphe 97(1) du *Code*, dans laquelle il alléguait que la FIL avait agi de manière arbitraire, discriminatoire et de mauvaise foi à leur endroit dans le cadre de la négociation de l'ECE, et qu'elle avait violé l'article 37 du *Code*. Ils prétendaient que l'ECE avait été négociée à leur détriment et au profit des mécaniciens de locomotives. Le 22 octobre 1999, le Conseil a accueilli la plainte du groupe Cairns dans *George Cairns et autres (35)*, précitée. À titre de mesure de redressement, le Conseil a notamment ordonné la réouverture de certaines dispositions de l'ECE.

[8] Cette décision a marqué le début de près d'une décennie de procédures devant le Conseil et les tribunaux qui, jusqu'à maintenant, ont mené à quelque vingt-six décisions du Conseil, huit requêtes ou demandes devant la Cour d'appel fédérale et quatre demandes devant la Cour suprême du Canada, mettant toutes en cause le groupe Cairns. Les présentes demandes de réexamen et d'autres demandes connexes dont le Conseil est saisi viennent s'ajouter à ces nombreuses procédures.

[9] En réponse à *George Cairns et autres (35)*, précitée, VIA a présenté des demandes de réexamen et de contrôle judiciaire. Dans *George Cairns et autres*, [2000] CCRI nº 70, le banc de révision a maintenu la décision du banc initial compte tenu des éléments de preuve lui ayant été soumis, tout en renvoyant l'affaire au banc initial pour qu'il évalue les nouveaux éléments de preuve qui, selon VIA, n'avaient pas été portés à l'attention du Conseil avant qu'il ne rende sa décision initiale. Le 9 mars 2001, après avoir examiné les nouveaux éléments de preuve, le banc initial a confirmé *George Cairns et autres (35)*, précitée, dans *George Cairns et autres (111)*, précitée. La Cour d'appel fédérale a rejeté à l'unanimité les demandes de contrôle judiciaire présentées par la FIL et VIA à l'égard de *George Cairns et autres (35)*, précitée; et *George Cairns et autres (70)*, précitée (*VIA Rail Canada Inc.* c. *Cairns*, [2001] 4 C.F. 139). La Cour suprême du

December 6, 2001 *(VIA Rail Canada Inc.* v. *Cairns et al.* (2001), 285 N.R. 198).

[10] Following a series of facilitated negotiations, arbitrations and Board proceedings, the Cairns group once again came before the Board seeking remedies pursuant to *George Cairns et al. (35)*, *supra*. On May 15, 2003, the Board issued *George Cairns et al. (230)*, *supra*, which contained the following remedial provisions:

> ... 1) integration of the remaining conductors at VIA as locomotive engineers; 2) the possibility of participating again to training; 3) dovetailing of seniority by home terminal or seniority district, as the case may be; 4) dovetailing of seniority lists according to the date of the beginning of employment service as trainman; 5) retroactive pay that reflects their training as locomotive engineers as if they had been trained and qualified as such; 6) employment benefits pursuant to the terms of the collective agreement; 7) a monetary settlement in lieu of full redress and the creation of opportunities for employment for those conductors who maintain an interest in working at VIA.
>
> (page 2)

[11] Although no applications for reconsideration of *George Cairns et al. (230)*, *supra*, were filed with the Board, the BLE and VIA filed applications for judicial review that were subsequently dismissed by the Federal Court of Appeal (*Via Rail Canada Inc.* v. *Cairns*, [2005] 1 F.C.R. 205). The Supreme Court of Canada dismissed VIA's application for leave to appeal the Federal Court of Appeal's decision on January 20, 2005.

[12] After *George Cairns et al. (230)*, *supra*, was released, the BLE Canadian operations were chartered as the Teamsters Canada Rail Conference (TCRC) as a consequence of a merger agreement and, thereafter, the TCRC was named as a party to the proceedings rather than the BLE.

[13] On March 29, 2005, the Board issued *George Cairns et al. (LD 1225)*, *supra*, which dealt with the meaning of "trainman date," as referred to in paragraph 123 of *George Cairns et al. (230)*, *supra*. The Board reiterated that the implementation of the remedial provisions in *George Cairns et al. (230)*, *supra*, involved the TCRC (previously the BLE) and the Cairns group "coming to some mutually satisfactory

Canada a rejeté la demande en autorisation d'appel de la décision de la Cour d'appel fédérale, le 6 décembre 2001 (*VIA Rail Canada Inc.* v. *Cairns et al.* (2001), 285 N.R. 198).

[10] À la suite d'une série de négociations à l'aide d'intervenants, de séances d'arbitrage et après des procédures devant le Conseil, le groupe Cairns a encore une fois demandé au Conseil d'ordonner des mesures de redressement en vertu de *George Cairns et autres (35)*, précitée. Le 15 mai 2003, le Conseil a rendu la décision *George Cairns et autres (230)*, précitée, qui ordonnait les mesures de redressement suivantes :

> ... 1) l'intégration des chefs de train qui font toujours partie de l'effectif de VIA au rang des mécaniciens de locomotive; 2) la possibilité de participer à nouveau au programme de formation; 3) l'intégration de l'ancienneté dans leur complexe ferroviaire ou leur district d'ancienneté d'attache, selon le cas; 4) l'intégration des listes d'ancienneté selon la date d'entrée en fonction comme agent de train; 5) un montant rétroactif égal à la perte salariale à titre de mécaniciens de locomotive comme s'ils avaient reçu la formation et obtenu les titres de compétence; 6) la détermination des avantages sociaux en conformité avec les modalités de la convention collective; 7) un montant forfaitaire tenant lieu de redressement complet et la création de débouchés pour les chefs de train qui veulent continuer à travailler pour VIA.
>
> (page 2)

[11] Bien qu'aucune demande de réexamen n'ait été présentée à l'égard de *George Cairns et autres (230)*, précitée, la FIL et VIA ont déposé des demandes de contrôle judiciaire que la Cour d'appel fédérale a ensuite rejetées *(Via Rail Canada Inc.* c. *Cairns*, [2005] 1 R.C.F. 205). La Cour suprême du Canada a rejeté la demande d'autorisation pour interjeter appel de la décision de la Cour d'appel fédérale, le 20 janvier 2005.

[12] Après la décision *George Cairns et autres (230)*, précitée, les activités canadiennes de la FIL ont été transférées à la Conférence ferroviaire de Teamsters Canada (CFTC) en vertu d'une entente de fusion et, par la suite, la CFTC a été nommée partie aux procédures plutôt que la FIL.

[13] Le 29 mars 2005, le Conseil a rendu la décision *George Cairns et autres (LD 1225)*, précitée, concernant la définition de « date d'entrée en fonction comme agent de train » au paragraphe 123 de *George Cairns et autres (230)*, précitée. Le Conseil a répété que la mise à exécution des mesures de redressement imposées dans *George Cairns et autres (230)*, précitée, prévoyait que la CFTC (anciennement la FIL) et le

arrangement in order to dovetail the seniority list." The Board stated that the term "trainman date" "must receive the clear and unambiguous meaning of this commonly used term in the railway industry."

groupe Cairns « en viennent à un arrangement mutuellement satisfaisant afin que l'on procède à l'intégration des listes d'ancienneté ». Le Conseil a déclaré que « le terme « date d'entrée en fonction comme agent de train » doit se voir attribuer la signification claire et non équivoque de ce terme fréquemment utilisé dans le secteur ferroviaire ».

[14] As stated above, VIA applied for reconsideration of *George Cairns et al. (LD 1225)*, *supra*, on April 21, 2005. A subsequent application for reconsideration of *George Cairns et al. (35)*, *supra*; *George Cairns et al. (111)*, *supra*; and *George Cairns et al. (230)*, *supra*, was filed on June 17, 2005. This decision addresses these two reconsideration applications.

[14] Comme mentionné précédemment, VIA a présenté une demande de réexamen de la décision *George Cairns et autres (LD 1225)*, précitée, le 21 avril 2005. Une demande de réexamen des décisions *George Cairns et autres (35)*, précitée; *George Cairns et autres (111)*, précitée; et *George Cairns et autres (230)*, précitée, a ensuite été présentée le 17 juin 2005. La présente décision porte sur ces deux demandes de réexamen.

[15] As a follow-up to *George Cairns et al. (LD 1225)*, *supra*, the Board issued *George Cairns et al.*, July 12, 2005 (CIRB LD 1289), which attached a new and revised seniority list for locomotive engineers accepted by the TCRC and the Cairns group. Objections to the new list were to be filed with the Board no later than August 12, 2005. The Board subsequently dealt with the objections it received in *George Cairns et al.*, October 11, 2005 (CIRB LD 1318), and directed the TCRC to prepare a final integrated seniority list. In addition, several individuals filed objections, claiming they should receive compensation flowing from *George Cairns et al. (230)*, *supra*. All were dismissed on the basis that they did not provide sufficient evidence that they were part of the Cairns group (see *Reginald Williams*, December 9, 2005 (CIRB LD 1343); *Ian McInnis*, December 9, 2005 (CIRB LD 1345); and *Williams Forster*, December 9, 2005 (CIRB LD 1346)).

[15] En guise de suivi à la décision *George Cairns et autres (LD 1225)*, précitée, le Conseil a rendu la décision *George Cairns et autres*, 12 juillet 2005 (CCRI LD 1289), à laquelle était annexée une nouvelle liste d'ancienneté révisée pour les mécaniciens de locomotives ayant été acceptée par la CFTC et le groupe Cairns. Toute objection à l'égard de la nouvelle liste devait être soumise au Conseil au plus tard le 12 août 2005. Le Conseil s'est ensuite penché sur les objections reçues dans *George Cairns et al.*, 11 octobre 2005 (CCRI LD 1318) et a ordonné à la CFTC de préparer une dernière liste d'ancienneté intégrée. Plusieurs personnes ont également présenté des objections au motif qu'ils devraient avoir droit à une indemnisation par suite de la décision *George Cairns et autres (230)*, précitée. Toutes les objections ont été rejetées du fait que la preuve n'était pas suffisante pour établir que ces personnes faisaient partie du groupe Cairns (voir *Reginald Williams*, 9 décembre 2005 (CCRI LD 1343); *Ian McInnis*, 9 décembre 2005 (CCRI LD 1345); et *Williams Forster*, 9 décembre 2005 (CCRI LD 1346)).

[16] As part of the present reconsideration applications, VIA requested that the implementation process of the Cairns group decisions be stayed pending the Board's decision on the present reconsideration applications. In *VIA Rail Canada Inc.*, November 29, 2005 (CIRB LD 1340), the present panel of the Board dismissed VIA's request for a stay and consolidated both reconsideration applications.

[16] Dans le cadre des présentes demandes de réexamen, VIA a demandé au Conseil de suspendre l'exécution des décisions mettant en cause le groupe Cairns jusqu'à ce que le Conseil rende une décision relativement aux présentes demandes de réexamen. Dans *VIA Rail Canada Inc.*, 29 novembre 2005 (CCRI LD 1340), le présent banc du Conseil a rejeté la demande de suspension présentée par VIA et a consolidé les deux demandes de réexamen.

III–Reconsideration of *George Cairns et al. (35)*, *supra*; *George Cairns et al. (111)*, *supra*; and *George Cairns et al. (230)*, *supra* (Board File no. 25150-C)

A–Parties' Positions

[17] Considering the length of the parties' submissions and in an attempt to be concise, the Board will summarize each of the parties' position without repeating them in their entirety.

1–VIA

[18] VIA's application for reconsideration of *George Cairns et al. (35)*, *supra*; *George Cairns et al. (111)*, *supra*; and *George Cairns et al. (230)*, *supra*, is, for the most part, based on the Board's decision in *TELUS Communications Inc.*, [2005] CIRB no. 317, which was released on April 20, 2005, and which, according to VIA, constitutes an important change in the Board's policy as it relates to the interpretation and application of the Board's remedial powers.

(a) Errors of Law or Policy

[19] In *TELUS Communications Inc.*, *supra*, the Board reviewed the principles enunciated in the Supreme Court of Canada's decision in *Royal Oak Mines Inc.* v. *Canada (Labour Relations Board)*, [1996] 1 S.C.R. 369, and struck down the binding arbitration remedy that had been imposed on the parties in the TELUS case. VIA submits that the Board should reconsider *George Cairns et al. (35)*, *supra*; *George Cairns et al. (111)*, *supra*; and *George Cairns et al. (230)*, *supra*, in light of *TELUS Communications Inc.*, *supra*, and, likewise, strike down the remedies imposed by the original panel in *George Cairns et al. (230)*, *supra*.

[20] VIA submits that the original panel in *George Cairns et al. (35)*, *supra*, made a number of erroneous assumptions that led it to find that VIA was jointly liable, even though no complaint had been filed against it and the Board was seized only of a section 37 complaint against the union regarding the duty of fair representation. VIA alleges that the BLE's failure to fairly represent the conductors during collective bargaining cannot, in the absence of any breach of the *Code* on its part, result in terms being imposed against

III – Réexamen des décisions *George Cairns et autres (35)*, précitée; *George Cairns et autres (111)*, précitée; et *George Cairns et autres (230)*, précitée (dossier du Conseil n° 25150-C)

A – Position des parties

[17] Compte tenu des observations détaillées des parties et par souci de concision, le Conseil résumera la position des parties sans les reprendre de manière exhaustive.

1 – VIA

[18] La demande de réexamen présentée par VIA à l'égard des décisions *George Cairns et autres (35)*, précitée; *George Cairns et autres (111)*, précitée; et *George Cairns et autres (230)*, précitée, est fondée, en grande partie, sur la décision du Conseil dans *TELUS Communications Inc.*, [2005] CCRI n° 317, rendue le 20 avril 2005, et qui, selon VIA, apporte un changement important à la politique du Conseil concernant l'interprétation et l'application des pouvoirs de redressement du Conseil.

a) Erreurs de droit ou de principe

[19] Dans *TELUS Communications Inc.*, précitée, le Conseil a examiné les principes énoncés par la Cour suprême du Canada dans *Royal Oak Mines Inc.* c. *Canada (Conseil des relations du travail)*, [1996] 1 R.C.S. 369, et a annulé l'arbitrage exécutoire imposé aux parties dans l'affaire TELUS. VIA soutient que le Conseil devrait réexaminer les décisions *George Cairns et autres (35)*, précitée; *George Cairns et autres (111)*, précitée; et *George Cairns et autres (230)*, précitée, en tenant compte de la décision dans *TELUS Communications Inc.*, précitée, et annuler également les mesures de redressement imposées par le banc initial dans *George Cairns et autres (230)*, précitée.

[20] VIA prétend que, dans *George Cairns et autres (35)*, précitée, le banc initial s'est appuyé sur des hypothèses erronées ce qui l'aurait mené à conclure que VIA était solidairement responsable, alors que VIA n'a fait l'objet d'aucune plainte et que le Conseil a été uniquement saisi d'une plainte fondée sur l'article 37 contre le syndicat relativement à son devoir de représentation juste. VIA allègue que le manquement de la FIL à son devoir de représentation juste des chefs de train pendant les négociations collectives ne peut pas,

its will, as was done in *George Cairns et al. (35)*, *supra*; and *George Cairns et al. (230)*, *supra*.

[21] VIA alleges that *George Cairns et al. (35)*, *supra*, had the effect of striking down three clauses of a validly concluded and fully in force collective agreement and of imposing specific terms on VIA without hearing any evidence as to its bargaining strategy, the reasonableness or good faith of its proposals during bargaining, or the impact of the terms imposed.

[22] VIA submits that, although the Board did try to make findings of improper collaboration against VIA in *George Cairns et al. (35)*, *supra*, contrary to section 94(1) and the spirit of the *Code*, no such complaint was ever before the Board. Essentially, VIA argues that the Board imposed joint liability on the union and the employer because VIA had agreed to the impugned clauses that were eventually struck down by the Board. This, VIA submits, is a limitation of its right to free collective bargaining. VIA contends that, just as the obligation to bargain in good faith does not mean that the parties must come to an agreement, the Board, in the absence of bad faith bargaining, cannot impose terms upon VIA, which it was justified to refuse.

[23] VIA alleges that imposing a remedy without a finding of a breach results in all employers being at risk of liability in cases of a union's breach of its duty of fair representation. Consequently, argues VIA, employers are now forced to ensure that employee interests are properly represented by the bargaining agent during bargaining in order to avoid any finding of liability against them. VIA contends that, in creating these implied obligations for employers, *George Cairns et al. (35)*, *supra*; and *George Cairns et al. (230)*, *supra*, place employers in a situation in which they might be obliged to act in a manner contrary to section 94(1) of the *Code*, which prohibits them from interfering with union affairs. VIA submits that, by making the employer share the union's liability for failure to meet its duty of fair representation, the Board therefore undermined the parties' ability to arrive at a "constructive settlement of disputes" and to establish "sound labour-management relations."

en l'absence d'une violation du *Code* de sa part, donner lieu à l'imposition de conditions, comme ce fut le cas dans *George Cairns et autres (35)*, précitée; et *George Cairns et autres (230)*, précitée.

[21] VIA allègue que *George Cairns et autres (35)*, précitée, a eu pour effet d'annuler trois clauses d'une convention collective dûment négociée et en vigueur et d'imposer des conditions à VIA sans entendre la preuve sur sa stratégie de négociation, le caractère raisonnable ou la bonne foi de ses propositions pendant les négociations ou l'incidence des conditions imposées.

[22] VIA fait valoir que, même si le Conseil a tenté de conclure qu'il y avait eu collaboration inappropriée de la part de VIA dans *George Cairns et autres (35)*, précitée, contrairement au paragraphe 94(1) et à l'esprit du *Code*, le Conseil n'a été saisi d'aucune plainte de cette nature. VIA prétend essentiellement que le Conseil a imposé la responsabilité conjointe au syndicat et à l'employeur parce que VIA avait approuvé les clauses contestées ayant été éventuellement annulées par le Conseil. Ce qui constitue, de l'avis de VIA, une restriction de son droit à la libre négociation collective. VIA prétend que, tout comme l'obligation de négocier de bonne foi ne signifie pas que les parties doivent en arriver à une entente, le Conseil ne peut pas, en l'absence de négociations de bonne foi, imposer des conditions à VIA que celle-ci était en droit de refuser.

[23] Selon VIA, face à l'imposition d'une mesure de redressement, sans qu'il soit nécessaire de conclure qu'il y a eu violation, tous les employeurs seraient exposés au risque de responsabilité en cas de manquement d'un syndicat à son devoir de représentation juste. Par conséquent, de l'avis de VIA, les employeurs sont maintenant tenus de s'assurer que l'agent négociateur représente adéquatement les intérêts des employés lors des négociations afin d'éviter d'être jugés responsables. VIA prétend que, en créant ces obligations tacites pour les employeurs, les décisions *George Cairns et autres (35)*, précitée; et *George Cairns et autres (230)*, précitée, placent les employeurs dans une situation où ils pourraient être contraints d'agir contrairement au paragraphe 94(1) du *Code*, qui leur interdit de s'ingérer dans les affaires du syndicat. VIA affirme qu'en faisant également porter à l'employeur la responsabilité face au manquement du syndicat à son devoir de représentation juste, le Conseil nuit à la capacité des parties d'en arriver à un « règlement positif des différends » et à l'établissement de « saines relations de travail ».

(b) Breaches of the Principles of Natural Justice

[24] VIA submits that the Board breached principles of natural justice in *George Cairns et al. (230)*, *supra*, when it enlarged and substituted the remedies ordered in *George Cairns et al. (35)*, *supra*, and when it made new findings as to VIA's liability without giving it the opportunity to respond to any allegations against it.

[25] Furthermore, VIA alleges that the Board never considered VIA's interests when it granted the Cairns group's request to terminate the mediation-arbitration process before arbitrator Picher that was ordered by the Board. According to VIA, the Board's sole concern for the interests of the conductors demonstrates a predisposition in their favour and, therefore, constitutes a breach of the applicant's right to a fair and impartial hearing. VIA alleges the existence of a reasonable apprehension of bias on the part of the original panel. It submits that, in a complex case such as this, the lack of impartiality only became apparent gradually with the accumulation of facts and rulings and their cumulative effects.

2–The Cairns Group

[26] In the context of their submissions, the Cairns group addressed the various allegations raised by VIA concerning the merits of this application.

[27] More specifically, the Cairns group submits that VIA filed the present reconsideration application because it simply does not like the Board's decisions and is therefore trying to avoid them at any cost. It further alleges that VIA's submissions are essentially the same as those put before the Board and the Courts for the past seven years—submissions that have been rejected every time.

[28] The Cairns group distinguishes the case at hand from the situation in *TELUS Communications Inc.*, *supra*, on the basis that, in the present matter, the parties did not undergo binding arbitration, whereas in *TELUS Communications Inc.*, *supra*, the reconsideration panel overturned the original panel's decision specifically in regard to its directing final and binding arbitration on the parties. The Cairns group also submits that, in this case, all of the Board's decisions under reconsideration were ultimately upheld by the Courts.

b) Non-respect des principes de justice naturelle

[24] VIA soutient que le Conseil a contrevenu aux principes de justice naturelle, dans *George Cairns et autres (230)*, précitée, en élargissant et en remplaçant les mesures de redressement ordonnées dans *George Cairns et autres (35)*, précitée, et en tirant la conclusion que VIA était responsable sans lui donner l'occasion de répondre aux allégations portées contre elle.

[25] Par ailleurs, VIA allègue que le Conseil n'a jamais tenu compte des intérêts de VIA en accédant à la demande du groupe Cairns en vue de terminer le processus de médiation/arbitrage devant l'arbitre Picher. Selon VIA, la préoccupation qu'a manifesté le Conseil exclusivement à l'égard des intérêts des chefs de train témoigne d'un parti pris en leur faveur, ce qui constitue donc une violation du droit de la requérante à une audience équitable et impartiale. VIA allègue l'existence d'une crainte raisonnable de partialité de la part du banc initial. À son avis, dans une affaire aussi complexe, le manque d'impartialité est devenu manifeste de manière progressive avec l'accumulation des faits et des décisions, ainsi que des effets de celles-ci.

2 – Le groupe Cairns

[26] Dans le cadre de ses observations, le groupe Cairns s'est penché sur les diverses allégations soulevées par VIA relativement au fond de la demande.

[27] Plus particulièrement, le groupe Cairns affirme que VIA a déposé la présente demande de réexamen simplement parce qu'elle n'est pas satisfaite des décisions du Conseil et qu'elle tente donc de s'y soustraire à tout prix. Il prétend également que les observations de VIA sont essentiellement les mêmes que celles présentées au Conseil et aux tribunaux au cours des sept dernières années, observations qui ont été rejetées à tout coup.

[28] Le groupe Cairns établit une distinction entre l'affaire qui nous occupe et la situation dans *TELUS Communications Inc.*, précitée, du fait qu'en l'espèce, les parties n'ont pas procédé à l'arbitrage exécutoire, alors que dans *TELUS Communications Inc.*, précitée, le banc de révision a expressément annulé la décision du banc initial d'ordonner aux parties de se soumettre à un arbitrage exécutoire. Le groupe Cairns prétend également que toutes les décisions du Conseil examinées en l'espèce ont été confirmées par les tribunaux.

[29] The Cairns group contends that *George Cairns et al. (230)*, *supra*, simply finalized the Board's orders in *George Cairns et al. (35)*, *supra*, by setting the terms of the outstanding issues once it became clear that the parties were unable to settle all issues on their own.

[30] In response to VIA's allegations of a breach of the principles of natural justice, the Cairns group contends that VIA was notified of every step of the proceedings and has been an active participant in each of them, and that it has enjoyed the right to make submissions. In addition, the Cairns group explains that the Board did not breach a principle of natural justice when it issued remedies against VIA without first making a finding as to its liability, because the Board took into consideration VIA's failure to implement the Board's original decision and the effect of the time that has passed since its original decision was issued.

[31] Lastly, the Cairns group submits that VIA is not an innocent party unjustly affected by the Board's remedy, as it so claims. In fact, the Board and the Courts have been critical of VIA throughout the Cairns saga. The Cairns group further contends that VIA bears significant responsibility for its actions because it prepared the plan to terminate the employment of the conductors and negotiated that plan with the BLE.

3–The TCRC (formerly the BLE)

[32] The TCRC took no position with regard to the merits of the present reconsideration application, and referred to the substantial costs to date and the fact that this is the second reconsideration application of *George Cairns et al. (35)*, *supra*, that VIA has filed.

B–Analysis and Decision

1–Timeliness and Previous Review of Decisions

[33] VIA seeks reconsideration of *George Cairns et al. (35)*, *supra*; *George Cairns et al. (111)*, *supra*, and *George Cairns et al. (230)*, *supra*, notwithstanding that the time limit to file the reconsideration applications has long expired. It asks the Board to extend the time limit, on the basis that this situation represents exceptional circumstances and that *TELUS*

[29] Le groupe Cairns soutient que *George Cairns et autres (230)*, précitée, donne simplement un caractère final aux ordonnances rendues par le Conseil dans *George Cairns et autres (35)*, précitée, en établissant les conditions liées aux questions en litige, une fois qu'il est devenu manifeste que les parties n'étaient pas en mesure de régler les questions de leur propre chef.

[30] En réponse aux allégations de VIA relativement à la violation des principes de justice naturelle, le groupe Cairns soutient que VIA a été informée de toutes les étapes des procédures et a participé activement à chacune de ces étapes tout en ayant le droit de présenter des observations. Par ailleurs, le groupe Cairns explique que le Conseil n'a pas enfreint de principe de justice naturelle en imposant des mesures de redressement à VIA sans tirer de conclusion quant à sa responsabilité, parce que le Conseil a pris en considération le défaut de VIA d'exécuter la décision initiale du Conseil et l'effet du temps écoulé depuis cette décision.

[31] En dernier lieu, le groupe Cairns affirme que VIA n'est pas une partie innocente faisant injustement l'objet de la mesure de redressement ordonnée par le Conseil, comme elle le prétend. En réalité, le Conseil et les tribunaux l'ont critiquée tout au long de la saga Cairns. Selon le groupe Cairns, VIA est largement responsable de ses actes du fait qu'elle a préparé le plan en vue du licenciement des chefs de train et négocié ce plan avec la FIL.

3 – La CFTC (anciennement la FIL)

[32] La CFTC n'a pris aucune position quant au bien-fondé de la présente demande de réexamen, mais a signalé les coûts substantiels engagés jusqu'à maintenant et le fait qu'il s'agissait de la deuxième demande de réexamen présentée par VIA mettant en cause la décision *George Cairns et autres (35)*, précitée.

B – Analyse et décision

1 – Respect des délais et examens antérieurs de décisions

[33] VIA demande le réexamen de *George Cairns et autres (35)*, précitée; *George Cairns et autres (111)*, précitée, et *George Cairns et autres (230)*, précitée, malgré le fait que le délai prévu pour la présentation d'une demande de réexamen est expiré depuis longtemps. VIA demande au Conseil de proroger le délai en invoquant les circonstances exceptionnelles de

Communications Inc., *supra* (released on April 20, 2005), which is the essence of the present application for reconsideration, has changed the Board's policy on how it exercises its remedial powers.

[34] The Cairns group submits that VIA's application is untimely and that VIA has failed to provide a valid reason for the delay. They contend that the application does not raise serious grounds and that granting such an extension of the time will prejudice them. They also submit that VIA cannot rely on *TELUS Communications Inc.*, *supra*, which was issued after the original panel's decisions, presently under reconsideration, were released.

[35] Section 45(2) of the *Canada Industrial Relations Board Regulations, 2001* (the *Regulations*), provides that an application for reconsideration must be filed within 21 days after the date the written reasons of the decision or order being reconsidered are issued. One of the principal reasons for establishing a time limit is to facilitate access to the Board's review process while preserving the need for finality of its decisions.

[36] Notwithstanding the 21-day time limit, the Board has the power to grant an extension of that time limit, pursuant to section 16(m.1) of the *Code*. It has exercised this power on reconsideration applications in exceptional circumstances only—for example, in a case where the applicant alleged substantial or serious grounds warranting review (*Wholesale Delivery Service (1972) Ltd.* (1978), 32 di 239; and [1979] 1 Can LRBR 90 (CLRB no. 154)), and where there would be no prejudice caused to the other party if the extension was granted (*British Columbia Telephone Company* (1979), 38 di 124; [1980] 1 Can LRBR 340; and 80 CLLC 16,008 (CLRB no. 220); and *Robert Adams*, [2001] CIRB no. 121). The Board has refused to grant an extension of the time limit to file for reconsideration in cases where the applicant did not act with diligence in filing the application (*Canadian Broadcasting Corporation* (1994), 93 di 214 (CLRB no. 1056)), or where the applicant did not provide sufficient reasons to extend the time limit (*Société Radio-Canada*, [2002] CIRB no. 184; and 92 CLRBR (2d) 83; and *Cargill Limited*, [2001] CIRB no. 117).

[37] In the case at hand, VIA filed this application for reconsideration on June 17, 2005, that is, nearly six years after *George Cairns et al. (35)*, *supra*, was issued;

la situation et en faisant valoir que *TELUS Communications Inc.*, précitée (rendue le 20 avril 2005), qui est l'essence même de la présente demande de réexamen, a modifié la politique du Conseil sur la manière d'exercer ses pouvoirs de redressement.

[34] Le groupe Cairns prétend que la demande de VIA a été présentée à l'extérieur des délais prescrits et que VIA n'a pas fourni de raison valable pour ce retard. À son avis, la demande n'invoque pas de motifs graves et la prolongation du délai lui causerait un préjudice. Le groupe Cairns soutient également que VIA ne peut pas se fonder sur la décision *TELUS Communications Inc.*, précitée, puisqu'elle a été rendue après les décisions du banc initial, présentement visées par le réexamen.

[35] Le paragraphe 45(2) du *Règlement de 2001 sur le Conseil canadien des relations industrielles* (le *Règlement*), prévoit qu'une demande de réexamen doit être déposée dans les 21 jours suivant la date où les motifs de la décision ou de l'ordonnance réexaminée sont rendus. L'imposition de ce délai vise essentiellement à faciliter l'accès au processus de réexamen du Conseil, tout en préservant le caractère définitif des décisions.

[36] L'alinéa 16m.1) du *Code* habilite le Conseil à proroger ce délai de 21 jours. Il a exercé ce pouvoir dans le cadre de demandes de réexamen seulement lorsque les circonstances étaient exceptionnelles – par exemple, dans les cas où le requérant invoquait des motifs importants ou graves justifiant un réexamen (*Wholesale Delivery Service (1972) Ltd.* (1978), 32 di 239; et [1979] 1 Can LRBR 90 (CCRT n° 154)) et où la prorogation du délai ne causait aucun préjudice à l'autre partie (*British Columbia Telephone Company* (1979), 38 di 124; [1980] 1 Can LRBR 340; et 80 CLLC 16,008 (CCRT n° 220); et *Robert Adams*, [2001] CCRI n° 121). Le Conseil a refusé de proroger un délai pour le dépôt d'une demande de réexamen dans les cas où le requérant n'avait pas fait preuve de diligence pour présenter sa demande (*Société Radio-Canada* (1994), 93 di 214 (CCRT n° 1056)) ou n'avait pas fourni de motifs suffisants pour justifier une prorogation de délai (*Société Radio-Canada*, [2002] CCRI n° 184; et 92 CLRBR (2d) 83; et *Cargill Limitée*, [2001] CCRI n° 117).

[37] En l'espèce, VIA a présenté sa demande de réexamen le 17 juin 2005, c'est-à-dire près de six ans après que la décision *George Cairns et autres (35)*,

four years after *George Cairns et al. (111)*, *supra*, was issued; over two years after *George Cairns et al. (230)*, *supra*, was issued; and nearly five months after the Supreme Court of Canada dismissed the application for leave to appeal. Thus, the delay in this case was not just a matter of days or months, but rather years after the time limit to file for reconsideration had expired. During this same period, *George Cairns et al. (35)*, *supra*; and *George Cairns et al. (230)*, *supra*, were upheld by the Federal Court of Appeal, and leave to appeal to the Supreme Court of Canada was denied in both cases. Also, *George Cairns et al. (35)*, *supra*, has already been the subject of an application for reconsideration (*George Cairns et al. (70)*, *supra*), in which the Board returned the matter to the original panel for additional evidence and which ultimately led to *George Cairns et al. (111)*, *supra*, which maintained the original decision.

précitée, a été rendue; quatre ans après que la décision *George Cairns et autres (111)*, précitée, a été rendue; plus de deux ans après que la décision *George Cairns et autres (230)*, précitée, a été rendue et près de cinq mois après que la Cour suprême du Canada a rejeté la requête en autorisation d'appel. Par conséquent, dans l'affaire qui nous occupe, le retard ne se calculait pas en jours ou en mois, mais bien en années après l'expiration du délai prévu pour le dépôt d'une demande de réexamen. Pendant cette période, la Cour d'appel fédérale a confirmé les décisions *George Cairns et autres (35)*, précitée; et *George Cairns et autres (230)*, précitée, et la Cour suprême du Canada a rejeté les requêtes en autorisation d'appel dans les deux cas. De plus, la décision *George Cairns et autres (35)*, précitée, a déjà fait l'objet d'une demande de réexamen (*George Cairns et autres (70)*, précitée) dans le cadre de laquelle le Conseil a renvoyé l'affaire au banc initial pour permettre aux parties de présenter d'autres éléments de preuve, ce qui a éventuellement mené à la décision *George Cairns et autres (111)*, précitée, qui a confirmé la décision initiale.

[38] When an applicant seeks to file outside the prescribed time limit, it bears the burden of providing reasonable justification for its delay (*Wholesale Delivery Service (1972) Ltd.*, *supra*). In this case, the applicant's main reason for the extension of the 21-day time limit by several years is the release of *TELUS Communications Inc.*, *supra*, on April 20, 2005. It is worth noting that the present application for reconsideration was filed on June 17, 2005, thereby making it untimely even if the Board was to use the date of the release of the *TELUS Communications Inc.*, *supra*, decision.

[38] Lorsqu'un requérant veut déposer une demande à l'extérieur du délai prescrit, il lui incombe de fournir des raisons valables pour justifier son retard (*Wholesale Delivery Service (1972) Ltd.*, précitée). En l'espèce, la principale raison de la requérante en vue d'obtenir une prorogation du délai de 21 jours de plusieurs années est la décision rendue dans *TELUS Communications Inc.*, précitée, le 20 avril 2005. Il convient de répéter que la présente demande de réexamen a été présentée le 17 juin 2005 et qu'elle a donc été présentée à l'extérieur du délai prescrit, même si le Conseil devait se fonder sur la date de publication de la décision *TELUS Communications Inc.*, précitée.

[39] Section 45(2) of the *Regulations* provides that the starting date for the 21-day time limit is the date the original panel's decision is issued, which in this case is October 22, 1999, for *George Cairns et al. (35)*, *supra*; March 9, 2001 for *George Cairns et al. (111)*, *supra*; and May 15, 2003 for *George Cairns et al. (230)*, *supra*. As mentioned above, the original panel's *George Cairns et al. (35)*, *supra*; *George Cairns et al. (111)*, *supra*, and *George Cairns et al. (230)*, *supra*, were all issued years before the present reconsideration application was filed.

[39] Le paragraphe 45(2) du *Règlement* prévoit que le délai de 21 jours commence à courir à la date où le banc initial rend sa décision, ce qui correspond au 22 octobre 1999 pour *George Cairns et autres (35)*, précitée, au 9 mars 2001 pour *George Cairns et autres (111)*, précitée, et au 15 mai 2003 pour *George Cairns et autres (230)*, précitée. Comme mentionné précédemment, les décisions du banc initial dans *George Cairns et autres (35)*, précitée; *George Cairns et autres (111)*, précitée, et *George Cairns et autres (230)*, précitée, ont été rendues des années avant le dépôt de la présente demande de réexamen.

[40] According to VIA, *TELUS Communications Inc.*, *supra*, changed the Board's policy concerning the imposition of remedies. Therefore, the time limit should

[40] Selon VIA, *TELUS Communications Inc.*, précitée, a changé la politique du Conseil en matière d'imposition de mesures de redressement. Par

be extended and *George Cairns et al. (35)*, *supra*; *George Cairns et al. (111)*, *supra*; and *George Cairns et al. (230)*, *supra*, should be reconsidered in light of the Board's alleged new policy. The Board is of the view that the release of a new decision, which may change Board policy, does not, as a matter of course, open the door to reconsideration applications regarding the Board's previous decisions that might be affected by the change. Indeed, the purpose of the 21-day time limit, which applies to the reconsideration of decisions, is to ensure the finality of Board decisions. The law, whether statutory or jurisprudential, is always evolving. Thus, allowing a system in which parties can come back to the Board every time it is alleged that a decision has changed Board policy would render meaningless the principle regarding the finality of Board decisions.

conséquent, le délai devrait être prorogé et les décisions *George Cairns et autres (35)*, précitée; *George Cairns et autres (111)*, précitée; et *George Cairns et autres (230)*, précitée, devraient être réexaminées en tenant compte de ce changement présumé de politique. Le Conseil ne croit pas que la publication d'une nouvelle décision, qui pourrait modifier sa politique, puisse ouvrir automatiquement la porte à des demandes de réexamen de décisions antérieures du Conseil sur lesquelles le changement pourrait avoir une incidence. En fait, le délai de 21 jours s'appliquant au réexamen des décisions vise à assurer le caractère définitif des décisions du Conseil. Le droit, qu'il soit fondé sur les lois ou sur la jurisprudence, est en évolution constante. Par conséquent, l'existence d'un système permettant aux parties de se présenter devant le Conseil toutes les fois qu'une décision a changé la politique du Conseil enlèverait tout son sens au principe relatif au caractère définitif des décisions du Conseil.

[41] Other than its reliance on *TELUS Communications Inc.*, *supra*, VIA does not raise any new substantial or serious grounds warranting an extension of time. In addition, as will be discussed further in this decision, *TELUS Communications Inc.*, *supra*, did not create new law; it applied *Royal Oak Mines Inc.* v. *Canada (Labour Relations Board)*, *supra*, to the specific facts that existed in the *TELUS* case.

[41] Outre le fait d'invoquer la décision *TELUS Communications Inc.*, précitée, VIA n'invoque pas de nouveaux motifs importants et graves pouvant justifier la prorogation du délai. Par ailleurs, comme nous le verrons plus loin, la décision *TELUS Communications Inc.*, précitée, n'a pas établi de nouveaux principes de droit; elle a appliqué l'arrêt *Royal Oak Mines Inc.* c. *Canada (Conseil des relations du travail)*, précité, à des faits particuliers existant dans le cas de *TELUS*.

[42] Considering that the Cairns group and the TCRC have already had to file responses to similar allegations by VIA several times in the context of numerous proceedings before the Board and the Courts, allowing an extension of time in the case at hand, where no new serious grounds have been raised and where VIA has failed to demonstrate that it acted without undue delay, would prejudice the respondents, who have already incurred substantial costs in defending VIA's multiple challenges of the Cairns decisions.

[42] Comme le groupe Cairns et la CFTC ont déjà eu à répondre à des allégations semblables présentées par VIA à plusieurs reprises dans le cadre de nombreuses procédures devant le Conseil et les tribunaux, la prorogation du délai en l'espèce, alors que VIA n'a invoqué aucun nouveau motif grave ni démontré avoir agi sans retard déraisonnable, entraînerait un préjudice pour les intimées, qui ont déjà engagé des frais considérables pour se défendre dans le cadre des nombreuses contestations de VIA contre les décisions Cairns.

[43] Closely related to the issue of timeliness is the fact that the decisions under review have already been the subject of multiple challenges. It is the Board's view that this constitutes another reason *George Cairns et al. (35)*, *supra*; *George Cairns et al. (111)*, *supra*; and *George Cairns et al. (230)*, *supra*, cannot be challenged by way of a reconsideration application at this time.

[43] Le fait que les décisions visées par l'examen ont déjà fait l'objet de nombreuses contestations est étroitement lié à la question du respect du délai. Selon le Conseil, il s'agit d'une autre raison de ne pas permettre la contestation des décisions *George Cairns et autres (35)*, précitée; *George Cairns et autres (111)*, précitée; et *George Cairns et autres (230)*, précitée, dans le cadre d'une demande de réexamen à ce moment.

[44] The question as to whether a party can ask to have a decision reconsidered a second time has already been

[44] Le Conseil a déjà eu à déterminer si une partie pouvait demander un deuxième réexamen d'une

addressed by this Board. In *Anil Kumar Luthra*, August 10, 2000 (CIRB LD 273), the Board stated that in only very limited circumstances may a second reconsideration request be entertained:

> Pursuant to section 18 of the *Code*:
>
> "18. The Board may review, rescind, amend, alter or vary any order or decision made by it, and may rehear any application before making an order in respect of the application."
>
> This section provides statutory discretion in the Board to change its orders or to rehear a matter. However, a party cannot force the Board to reconsider a decision and the Board is most unlikely to be persuaded to exercise its authority when the matter has already been reconsidered once. There must be finality to a matter brought before the Board, even with the right to bring an application for reconsideration under section 18 of the *Code*.
>
> Section 18 of the *Code* does not speak of a second application for reconsideration if the first application for reconsideration is denied and the applicant is not satisfied with the refusal. Second reconsideration requests may be entertained, but this will only be in very limited circumstances. For example, where the application raises significant legal or policy issues, or where the decision being reconsidered itself sets a new precedent, the Board may be prepared to reconsider a matter for a second time. Although the principle of *res judicata* does not strictly apply, its underlying policy rationale as expressed above, surely does. Otherwise, the process of the Board would be clogged up. It would also contribute to uncertainty in the labour relations community about the state of the law. Finally, adding another level of appeal would potentially lengthen the dispute between the parties, contrary to the Board's mandate to settle disputes expeditiously.
>
> (page 17)

[45] In *Air Canada*, [2004] CIRB no. 305, the Board stated that:

> [23] ... the principles enunciated with respect to the Board's approach in regards to second or multiple reconsideration applications apply irrespective of the nature of the initial application before the Board.
>
> (page 10)

[46] It is reasonable to apply these same principles when the Board is asked to reconsider one of its decisions that has already been judicially reviewed. Accordingly, only in very limited circumstances will the Board entertain a reconsideration application of an original panel's decision if the decision has already been reconsidered by the Board or judicially reviewed by the Court.

décision. Dans *Anil Kumar Luthra*, 10 août 2000 (CCRI LD 273), le Conseil a déclaré qu'il pouvait se saisir d'une deuxième demande de réexamen, mais seulement dans des circonstances très limitées :

> Aux termes de l'article 18 du *Code* :
>
> « 18. Le Conseil peut réexaminer, annuler ou modifier ses décisions ou ordonnances et réinstruire une demande avant de rendre une ordonnance à son sujet. »
>
> Cette disposition habilite le Conseil à modifier ses ordonnances ou à réinstruire une affaire. Cependant, une partie ne peut contraindre le Conseil à réexaminer une décision, et le Conseil acceptera difficilement d'exercer le pouvoir qui lui est conféré lorsque l'affaire a déjà fait l'objet d'un premier réexamen. Il faut en venir à mettre fin à une affaire sur laquelle le Conseil a déjà statué, et cela, même si les parties ont le droit de soumettre une demande de réexamen fondée sur l'article 18 du *Code*.
>
> L'article 18 du *Code* ne fait aucune mention d'une seconde demande de réexamen si la première demande est rejetée et que le requérant n'est pas d'accord avec la décision. Le Conseil accepte à l'occasion de se saisir d'une seconde demande de réexamen, quoique dans des circonstances très limitées. Par exemple, si la demande soulève des questions de droit ou de principe importantes ou si la décision qui fait l'objet d'un réexamen crée en soi un nouveau précédent, le Conseil pourra accepter de se pencher sur une affaire une seconde fois. Si le principe de la chose jugée ne s'applique pas de manière absolue, les raisons qui ont motivé l'adoption de ce principe et qui sont exposées précédemment s'appliquent, elles, sans contredit. Si tel n'était pas le cas, il y aurait engorgement de la procédure du Conseil. Et que dire du climat d'incertitude que cela créerait dans le milieu des relations du travail, qui ne saurait plus à quoi s'en tenir sur l'état du droit. Enfin, l'ajout d'un autre palier d'appel aurait probablement pour effet de faire perdurer le litige entre les parties, ce qui irait à l'encontre du mandat du Conseil de régler rapidement les différends.
>
> (page 17)

[45] Dans *Air Canada*, [2004] CCRI n° 305, le Conseil a déclaré ce qui suit :

> [23] ... les principes qui y sont énoncés relativement à la ligne de conduite du Conseil dans le cas d'une deuxième demande ou de demandes multiples de réexamen sont pertinents quelle que soit la nature de la demande initiale dont il est saisi.
>
> (page 10)

[46] Il est raisonnable d'appliquer ces mêmes principes lorsque le Conseil est appelé à réexaminer une de ses décisions ayant déjà fait l'objet d'un contrôle judiciaire. Par conséquent, le Conseil acceptera de se saisir d'une demande de réexamen d'une décision d'un banc initial seulement dans des circonstances très limitées, si la décision a déjà fait l'objet d'un réexamen du Conseil ou d'un contrôle judiciaire des tribunaux.

[47] *George Cairns et al. (35)*, *supra*; and *George Cairns et al. (230)*, *supra*, were upheld by both the Federal Court of Appeal and the Supreme Court of Canada before the present reconsideration application was filed. In *Jean-Paul Roy* (1985), 59 di 142; and 10 CLRBR (NS) 175 (CLRB no. 495), the Board refused to extend the time limit to file an application for reconsideration, where, among other things, judicial review of the original decision had already been dismissed by the Federal Court of Appeal, and where the application was filed almost two years after the original decision was released. In addition, *George Cairns et al. (35)*, *supra*, has already been the subject of a first reconsideration by the Board in *George Cairns et al. (70)*, *supra*. As the Board previously stated, and consistent with the need for finality of Board decisions, the Board's practice is not to entertain multiple applications for reconsideration of the same issues (see *Air Canada*, *supra*).

[48] While the arguments that VIA has placed before this panel are not identical to those advanced in the other applications that sought to strike down the original panel's decisions, the main issues raised in the present application are not new. They have already received careful judicial consideration.

[49] VIA, for example, has once again put forth the argument that there is no rational connection between the breach of the *Code* by the BLE and the remedy imposed on VIA. The Federal Court of Appeal already addressed that issue in its decision:

> [96] ... Counsel's attempt to portray VIA as an innocent bystander caught up in an *intra* and *inter* union conflict is far removed from reality. The evidence indicates that, from soon after issuing the NEPO, VIA engaged in a course of conduct with respect to the conductors that was censured by the Board.
>
> [97] Thus, after VIA originated the move to abolish the position of conductor as a cost-cutting measure and applied for the merger of the bargaining units, but before it negotiated the CCAA with the BLE, VIA was found to have breached paragraph 50(b) of the *Code* by attempting unilaterally to abolish the position of conductor: see *VIA Rail Canada Inc. (Re)* (1998), 25 C.L.R.B.R. (2d) 150. The Board subsequently found that VIA and the BLE had engaged in "improper collaboration", and had breached the *Code*, in negotiating the CCAA: *Decision 35* at paragraph 126. Finally, the Board found that, contrary to *Decision 35*, VIA had concluded the MOU with the BLE without any input from the conductors, the UTU, or the professional person appointed pursuant to *Decision 35* to assist the conductors.

[47] La Cour d'appel fédérale et la Cour suprême du Canada ont confirmé les décisions *George Cairns et autres (35)*, précitée; et *George Cairns et autres (230)*, précitée, avant le dépôt de la présente demande de réexamen. Dans *Jean-Paul Roy* (1985), 59 di 142; et 10 CLRBR (NS) 175 (CCRT nº 495), le Conseil a refusé de proroger le délai pour la présentation d'une demande de réexamen du fait, notamment, que la Cour d'appel fédérale avait rejeté la demande de contrôle judiciaire et que la demande avait été déposée près de deux ans après la décision initiale. Par ailleurs, la décision *George Cairns et autres (35)*, précitée, a déjà fait l'objet d'un premier réexamen par le Conseil dans *George Cairns et autres (70)*, précitée. Comme mentionné précédemment, et conformément à la nécessité de préserver le caractère définitif de ses décisions, le Conseil refuse généralement de se saisir de demandes de réexamen multiples sur les mêmes questions (voir *Air Canada*, précitée).

[48] Bien que les arguments que VIA a soumis au présent banc ne soient pas identiques à ceux présentés dans les deux autres demandes visant à annuler les décisions du banc initial, les principales questions soulevées dans la présente demande ne sont pas nouvelles. Elles ont déjà fait l'objet d'examens attentifs de la part des tribunaux.

[49] À titre d'exemple, VIA a de nouveau fait valoir qu'il n'existait pas de lien logique entre la violation du *Code* par la FIL et la mesure de redressement imposée à VIA. La Cour d'appel fédérale s'est déjà prononcée sur cette question dans sa décision :

> [96] ... La tentative de l'avocat de représenter VIA comme un témoin innocent pris dans un conflit au sein du syndicat et inter-syndical a peu à voir avec la réalité. La preuve établit que peu de temps après la publication de l'ENSV, VIA s'est conduite à l'égard des chefs de train d'une manière qui a été condamnée par le Conseil.
>
> [97] Ainsi, après l'initiative de VIA en vue d'abolir le poste de chef de train comme mesure de réduction des coûts et sa demande de fusion des unités de négociation, mais avant la négociation de l'ECE avec la FIL, VIA a été jugée coupable d'avoir manqué à l'alinéa 50b) du *Code* en cherchant unilatéralement à abolir le poste de chef de train : voir *VIA Rail Canada Inc. (Re)* (1998), 25 C.L.R.B.R. (2d) 150. Le Conseil a établi par la suite que VIA et la FIL avaient eu une « collaboration inappropriée » et avaient manqué au *Code* en négociant l'ECE : *décision 35* au paragraphe 126. Enfin, le Conseil a conclu que, à l'encontre de la *décision 35*, VIA avait conclu le PE avec la FIL sans aucun apport des chefs de train, des TUT ou du spécialiste nommé en conformité avec la *décision 35* pour aider les chefs de train.

> [98] Consequently, I cannot agree that *Decision 230* is patently unreasonable because there was no rational relationship between the imposition of terms on VIA and the BLE's breach of the *Code*. ...
>
> (*Via Rail Canada Inc.* v. *Cairns (2005)*, *supra*, pages 243–244)

[50] In addition, VIA's arguments regarding the principles of natural justice resemble the arguments that were addressed by the Federal Court of Appeal in its decision that upheld *George Cairns et al. (230)*, *supra*. The Court was asked to decide whether the original panel exceeded its jurisdiction when it issued *George Cairns et al. (230)*, *supra*. VIA argued that *George Cairns et al. (230)*, *supra*, was invalid because the original panel had amended and broadened the scope of the Board's order in *George Cairns et al. (35)*, *supra*, without legal authority. VIA argued, among other things, that the original panel was *functus officio* once it had rendered *George Cairns et al. (35)*, *supra*, and that *George Cairns et al. (230)*, *supra*, could not take into account events that occurred subsequent to *George Cairns et al. (35)*, *supra*.

[51] In dismissing those arguments, the Federal Court of Appeal noted that VIA had not provided any authority for the proposition that the Board cannot take into consideration events that occurred after the date of the breach, and it stated that:

> [77] To confine the Board's ability to craft a remedy by reference to the facts as they were when the breach was committed would encourage the filing of multiple complaints covering different periods of time. ...
>
> (*Via Rail Canada Inc.* v. *Cairns (2005)*, *supra*, page 238)

[52] The Federal Court was also asked to determine whether *George Cairns et al. (230)*, *supra*, was punitive in nature, since the Board had not found VIA to be in breach of the *Code*. The majority of the Court of Appeal did not regard the Board's imposition of liability on VIA as punitive. It held that the compensation award in *George Cairns et al. (230)*, *supra*, was not patently unreasonable. The Court stated:

> [141] ... It is a necessary consequence of the Board's order in *Decision 35* that the contract between VIA and the BLE would have to be renegotiated, with the possibility that VIA's obligations would thereby be increased.
>
> (*Via Rail Canada Inc.* v. *Cairns (2005)*, *supra*, page 256)

> [98] Par conséquent, je ne puis convenir que la *décision 230* est manifestement déraisonnable parce qu'il n'y avait aucun lien rationnel entre l'imposition de conditions à VIA et le manquement au *Code* de la FIL ...
>
> (*Via Rail Canada Inc.* c. *Cairns (2005)*, précité, pages 243-244)

[50] De plus, les arguments de VIA au sujet des principes de justice naturelle ressemblent aux arguments dont la Cour d'appel fédérale a traité dans sa décision confirmant *George Cairns et autres (230)*, précitée. La Cour devait décider si le banc initial avait outrepassé sa compétence en rendant *George Cairns et autres (230)*, précitée. VIA a fait valoir que la décision *George Cairns et autres (230)*, précitée, était invalide parce que le banc initial n'était pas habilité à modifier et à élargir la portée de l'ordonnance du Conseil rendue dans *George Cairns et autres (35)*, précitée, comme elle l'avait fait. VIA a prétendu, entre autres, que le banc initial s'était acquitté de sa charge après avoir rendu la décision *George Cairns et autres (35)*, précitée, et que la décision *George Cairns et autres (230)*, précitée, ne pouvait pas tenir compte d'événements étant survenus subséquemment à *George Cairns et autres (35)*, précitée.

[51] La Cour d'appel fédérale a rejeté ces arguments en signalant que VIA n'avait cité aucune jurisprudence démontrant que le Conseil ne pouvait pas tenir compte d'événements s'étant produits après la date de la violation. Elle a déclaré que le fait de :

> [77] Restreindre les pouvoirs du Conseil à concevoir une réparation en rapport avec l'état des faits au moment du manquement inciterait au dépôt d'une multitude de plaintes relatives à diverses périodes de temps...
>
> (*Via Rail Canada Inc.* c. *Cairns (2005)*, précitée, page 238)

[52] La Cour fédérale a aussi été appelée à déterminer si *George Cairns et autres (230)*, précitée, était de nature punitive, étant donné que le Conseil n'avait pas conclu que VIA avait violé le *Code*. Les juges majoritaires de la Cour d'appel n'ont pas cru que l'imposition de la responsabilité à VIA était punitive et que le dédommagement accordé dans *George Cairns et autres (230)*, précitée, était manifestement déraisonnable. La Cour a déclaré que :

> [141] ... L'ordonnance du Conseil dans la *décision 35* comportait comme conséquence nécessaire la renégociation de l'entente entre VIA et la FIL, assortie d'une augmentation possible des obligations de VIA.
>
> (*Via Rail Canada Inc.* c. *Cairns (2005)*, précité, page 256)

[53] In the opinion of the Board, VIA is raising natural justice allegations in this application as a means to once again voice its concerns regarding the impact that these decisions are having on its operations. The facts supporting the above allegations existed when *George Cairns et al. (230)*, *supra*, was issued in May 2003. They existed when the application for judicial review of that decision was filed with the Federal Court of Appeal. To wait until June 17, 2005, the date the present reconsideration application was filed, to raise these natural justice concerns does nothing to strengthen those allegations.

[54] The Board is of the view that no exceptional circumstances have been raised in this application that would justify undermining the important labour relations principle regarding the need for finality of Board decisions. The decisions the applicant wishes to reconsider were issued years ago. Intervening events have resulted in an integrated seniority list being implemented in relation to the locomotive engineers' bargaining unit and progress being made in the implementation of the remedies ordered by the Board. In light of the above, if the Board found that the original panel's decisions could be reconsidered at this time, it would be setting a precedent that would encourage continuous litigation of the same issues by the same parties.

[55] It is for these reasons that the Board finds that the original panel's decisions cannot be challenged by way of a reconsideration application at this time and that the present reconsideration application must be dismissed because it is untimely.

2–*TELUS Communications Inc.*, *supra*

[56] Notwithstanding that this application is dismissed for being untimely, the Board is of the view that it would still be helpful to address VIA's main submissions regarding *TELUS Communications Inc.*, *supra*.

[57] VIA argues that when one applies the principles set out in *TELUS Communications Inc.*, *supra*, to the original panel's decisions, one must conclude that those decisions contain errors of law or policy.

[58] Contrary to VIA's allegations, *TELUS Communications Inc.*, *supra*, did not constitute a

[53] De l'avis du Conseil, VIA soulève des allégations de justice naturelle dans la présente demande pour faire entendre de nouveau ses préoccupations au sujet de l'incidence des décisions rendues sur ses activités. Les faits sous-tendant les allégations susmentionnées existaient lorsque la décision *George Cairns et autres (230)*, précitée, a été rendue, en mai 2003. Ils existaient lorsque la demande de contrôle judiciaire a été déposée auprès de la Cour d'appel fédérale. Le fait d'attendre au 17 juin 2005, date de dépôt de la présente demande de réexamen, pour soulever des questions de justice naturelle ne renforce nullement ces allégations.

[54] Le Conseil estime qu'aucune circonstance exceptionnelle n'a été invoquée dans cette demande qui justifierait de risquer l'érosion du principe important en relations du travail qu'est le caractère définitif des décisions du Conseil. Les décisions que la requérante souhaite voir réexaminer ont été rendues il y a plusieurs années. Des faits subséquents ont donné lieu à la mise en oeuvre d'une liste d'ancienneté intégrée pour l'unité de négociation des mécaniciens de locomotives et permis de progresser dans l'exécution des mesures de redressement ordonnées par le Conseil. Compte tenu de ce qui précède, si le Conseil concluait que les décisions du banc initial pouvaient être réexaminées à ce moment-ci, il créerait un précédent qui encouragerait les parties à contester les mêmes questions indéfiniment.

[55] C'est pour ces motifs que le Conseil conclut que les décisions du banc initial ne peuvent pas être contestées dans le cadre d'une demande de réexamen à ce moment-ci et que la présente demande de réexamen doit être rejetée parce qu'elle a été déposée à l'extérieur du délai prescrit.

2 – *TELUS Communications Inc.*, précitée

[56] Même si la présente demande est rejetée parce qu'elle a été déposée à l'extérieur du délai prescrit, le Conseil estime qu'il serait utile de se pencher sur les principales observations de VIA concernant *TELUS Communications Inc.*, précitée.

[57] VIA prétend qu'en appliquant les principes énoncés dans *TELUS Communications Inc.*, précitée, aux décisions du banc initial, il faut conclure que ces décisions contiennent des erreurs de droit et de principe.

[58] Contrairement aux allégations de VIA, *TELUS Communications Inc.*, précitée, ne constitue pas un

significant change to the Board's approach regarding how it exercises its remedial powers.

[59] In *TELUS Communications Inc.*, *supra*, the original panel found that the *Code* had been contravened and ordered TELUS to offer the union binding arbitration as a means to settle their collective agreement. The Board was asked to reconsider the original panel's decision. In *TELUS Communications Inc.*, *supra*, the reconsideration panel applied the principles enunciated by the Supreme Court of Canada in *Royal Oak Mines Inc.* v. *Canada (Labour Relations Board)*, *supra*, and concluded that the facts before the original panel were distinguishable from those that were found to have justified the intrusive remedy imposed in the *Royal Oak* case. It was for this reason that *TELUS Communications Inc.*, *supra*, struck down part of the remedy that had been imposed by the original panel.

[60] *TELUS Communications Inc.*, *supra*, made reference to the following passage from Chief Justice Lamer's (as he then was) judgment in the *Royal Oak Mines Inc.* v. *Canada (Labour Relations Board)*, *supra*, case:

> ... such an extraordinary order, while justified in these circumstances, runs against the established grain of federal and provincial labour codes by overriding the cherished principle of "free collective bargaining" which animates our labour laws. While Cory J. is correct in emphasizing that the principle of "free collective bargaining" is not the only policy interest advanced by the *Code*, it is undoubtedly one of the most important and one of the most sacred. ... I find that in the absence of exceptional and compelling circumstances such as those prevailing in this case, it will normally be patently unreasonable for a labour board to impose such an invasive remedial order in light of the core value of free collective bargaining enshrined in the *Code*.
>
> (page 379)

[61] The Board concluded, for the reasons set out in that decision, that the original panel had exceeded the limits of its powers when it imposed the binding arbitration order in the absence of exceptional circumstances.

[62] The Board reaffirmed in *TELUS Communications Inc.*, *supra*, that *Royal Oak Mines Inc.* v. *Canada (Labour Relations Board)*, *supra*, is the seminal judicial pronouncement regarding this Board's jurisdiction to

changement notable de la manière dont le Conseil exerce ses pouvoirs de redressement.

[59] Dans *TELUS Communications Inc.*, précitée, le banc initial a conclu qu'il y avait eu violation du *Code* et a ordonné à TELUS d'offrir au syndicat le recours à l'arbitrage exécutoire comme moyen de régler toute question en suspens qui retardait la conclusion de la convention collective. Le Conseil a été appelé à réexaminer la décision du banc initial. Dans *TELUS Communications Inc.*, précitée, le banc de réexamen a appliqué les principes énoncés par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Royal Oak Mines Inc.* c. *Canada (Conseil des relations du travail)*, précité, et a conclu que les faits présentés au banc initial étaient différents de ceux ayant été considérés comme justifiant l'imposition d'une ordonnance de redressement envahissante dans l'affaire *Royal Oak*. C'est pour ce motif que la décision *TELUS Communications Inc.*, précitée, a annulé en partie la mesure de redressement ayant été imposée par le banc initial.

[60] La décision *TELUS Communications Inc.*, précitée, renvoie à l'extrait suivant du jugement du juge en chef Lamer (tel était alors son titre) dans *Royal Oak Mines Inc.* c. *Canada (Conseil des relations du travail)*, précité :

> ... une ordonnance extraordinaire comme celle-ci, encore qu'elle soit justifiée dans les circonstances, va à l'encontre des codes du travail fédéral et provinciaux car elle déroge au principe cher des « libres négociations collectives » qui inspire nos lois sur les relations du travail. Le juge Cory a certes raison de souligner que le principe des « libres négociations collectives » n'est pas le seul objectif de la politique du travail qui est consacré par le *Code*, mais il est certainement l'un des plus importants et l'un des plus sacrés... je suis d'avis qu'en l'absence de circonstances exceptionnelles et contraignantes comme celles de la présente instance il sera manifestement déraisonnable normalement qu'un conseil des relations du travail impose une telle ordonnance réparatrice envahissante étant donné que les libres négociations collectives représentent une valeur fondamentale consacrée par le *Code*.
>
> (page 379)

[61] Le Conseil a conclu, pour les motifs énoncés dans cette décision, que le banc initial avait outrepassé sa compétence en imposant une ordonnance d'arbitrage exécutoire en l'absence de circonstances exceptionnelles.

[62] Le Conseil a réaffirmé dans *TELUS Communications Inc.*, précitée, que *Royal Oak Mines Inc.* c. *Canada (Conseil des relations du travail)*, précité, constitue l'arrêt faisant autorité en ce qui

impose intrusive remedies. Rather than constituting a significant change to the Board's approach in determining remedies, *TELUS Communications Inc.*, *supra*, confirmed the principles by which the Board has been guided since the *Royal Oak Mines Inc.* v. *Canada (Labour Relations Board)*, *supra*, decision was released in 1996.

[63] For the above reasons, the Board is of the view that *TELUS Communications Inc.*, *supra*, did not change the Board's policy. The Board has been, and will continue to be, guided by the principles enunciated in that decision whenever it is called upon to consider those types of remedies.

[64] In this application, VIA submits that, if the facts in the *TELUS* case did not justify the imposition of the remedy that the original panel imposed in that case, then in no way do the facts in this case justify the remedies imposed by *George Cairns et al. (230)*, *supra*. The Board disagrees. A careful review of the facts in both cases indicates significant differences between them.

[65] The Federal Court of Appeal had occasion to compare the facts in this case, which it referred to as the *Cairns* case, to the facts in the *TELUS* case. The Court distinguished the facts in the two cases as follows:

> [81] In *Cairns*, the Board imposed terms of employment on Via Rail and the union to remedy the union's breach of the duty of fair representation. The Board did not impose binding arbitration but rather, imposed employment terms dealing with three contentious issues instead of letting a consensual mediation-arbitration run its course. On appeal from the Board, this Court determined that the Board's imposition of the terms, which supplanted the provisions of a collective agreement, did not violate the principles of free collective bargaining in the *Code* since, among other things, the terms imposed represented a relatively small portion of the total collective agreement and the Board had continued to invite the parties to consensually resolve their disagreements. ...
>
> (*TELUS Communications Inc.* v. *Telecommunications Workers Union*, (2005) 257 D.L.R. (4th) 19; 338 N.R. 129; and 37 Admin L.R. (4th) 13 (F.C.A., no. A-84-04), pages 48–49; 153; and 39–40)

[66] The Federal Court of Appeal reviewed the original panel's decision, in light of the broad framework set out

concerne la compétence du Conseil d'imposer des mesures de redressement envahissantes. La décision *TELUS Communications Inc.*, précitée, ne constituait pas un changement notable de l'approche du Conseil en matière de détermination des mesures de redressement, mais confirmait plutôt les principes ayant guidé le Conseil depuis que l'arrêt *Royal Oak Mines Inc.* c. *Canada (Conseil des relations du travail)*, précité, a été rendu, en 1996.

[63] Pour les motifs susmentionnés, le Conseil estime que *TELUS Communications Inc.*, précitée, n'a pas changé la politique du Conseil. Le Conseil s'est inspiré, et continue de s'inspirer, des principes énoncés dans cette décision toutes les fois qu'il doit se pencher sur ces types de mesures de redressement.

[64] Dans sa demande, VIA soutient que, si les faits existant dans l'affaire *TELUS* ne justifiaient pas la mesure de redressement imposée par le banc initial, alors les faits en l'espèce ne justifient nullement les mesures de redressement imposées dans *George Cairns et autres (230)*, précitée. Le Conseil est en désaccord. Un examen attentif des faits des deux affaires révèle des différences importantes entre les deux.

[65] La Cour d'appel fédérale a eu l'occasion de comparer les faits en l'espèce, qu'elle désignait sous le nom d'affaire *Cairns*, aux faits dans l'affaire *TELUS*. La Cour a énoncé comme suit les distinctions entre les faits des deux affaires :

> [81] Dans *Cairns*, le Conseil a imposé des conditions d'emploi à Via Rail et au syndicat pour remédier au manquement du syndicat à son devoir de représentation juste. Le Conseil n'a pas imposé l'arbitrage exécutoire, mais a préféré imposer des conditions d'emploi portant sur les trois questions en litige plutôt que de permettre la poursuite de la procédure consensuelle de médiation-arbitrage. En appel de la décision du Conseil, cette Cour a déterminé que l'imposition par le Conseil de conditions d'emploi qui remplaçaient les dispositions de la convention collective ne violait pas les principes de la libre négociation collective prévus par le *Code*, étant donné, notamment, que les conditions imposées représentaient une portion relativement faible de l'ensemble de la convention collective et que le Conseil a continué à inviter les parties à poursuivre leurs efforts pour régler leur différend de manière consensuelle ...
>
> (*TELUS Communications Inc.* c. *Telecommunications Workers Union*, (2005) 257 D.L.R. (4th) 19; 338 N.R. 129; et 37 Admin L.R. (4th) 13 (C.A.F., dossier n° A-84-04), pages 48-49; 153; and 39-40; traduction)

[66] La Cour d'appel fédérale a examiné la décision du banc initial en tenant compte du cadre d'ensemble

in *Royal Oak Mines Inc.* v. *Canada (Labour Relations Board)*, *supra*:

> [94] *Royal Oak Mines* provides the broad framework within which to consider whether it was patently unreasonable for the Board to impose the terms that it did in this case in order to remedy the BLE's breach of the *Code*. Thus, the question is whether the Board's imposition of terms to resolve the long-running dispute was patently unreasonable on the facts of this case...
>
> (*VIA Rail Canada Inc.* v. *Cairns (2005)*, *supra*, pages 242–243)

[67] In conducting its review, the Court indicated that its role was to:

> [105] ... ensure that the Board recognized that the imposition of terms is a significant interference with the important principle of free collective bargaining and that, consequently, it is a remedy that must be reserved for exceptional cases in which attempts to resolve a serious dispute consensually have foundered and there is no practicable alternative to Board intervention.
>
> (*VIA Rail Canada Inc.* v. *Cairns (2005)*, *supra*, pages 245–246)

[68] In *George Cairns et al. (230)*, *supra*, the original panel considered the principles set out in *Royal Oak Mines Inc.* v. *Canada (Labour Relations Board)*, *supra*, before it imposed its order. Rather than file a reconsideration application with the Board once *George Cairns et al. (230)*, *supra*, was released, VIA chose to have the decision judicially reviewed. The Federal Court of Appeal reviewed the facts relevant to the dispute and did not find the order imposed by the original panel to be patently unreasonable. The Court concluded that *George Cairns et al. (230)*, *supra*, cannot be said to "contradict the objects and purposes of the *Code*" (*VIA Rail Canada Inc.* v. *Cairns (2005)*, *supra*, page 254). In January 2005, the Supreme Court of Canada refused an application for leave to appeal the Federal Court of Appeal's decision.

[69] In summary, VIA's application for reconsideration of *George Cairns et al. (35)*, *supra*; *George Cairns et al. (111)*, *supra*; and *George Cairns et al. (230)*, *supra*, was filed outside the 21-day time limit. Those decisions have already been reconsidered or reviewed by the Courts or the Board. For the reasons set out above, the Board finds that it is not appropriate to grant VIA's request to extend that time limit. Accordingly, the reconsideration application is dismissed for being untimely.

énoncé dans *Royal Oak Mines Inc.* c. *Canada (Conseil des relations du travail)*, précité :

> [94] L'arrêt *Royal Oak Mines*, fournit le cadre d'ensemble dans lequel il y a lieu d'examiner s'il était manifestement déraisonnable que le Conseil impose les conditions ordonnées en l'espèce afin de remédier au manquement au *Code* de la FIL. La question soulevée est donc de savoir si l'imposition de conditions par le Conseil pour régler un différend de longue date était manifestement déraisonnable selon les faits de l'espèce ...
>
> (*VIA Rail Canada Inc.* c. *Cairns (2005)*, précité, pages 242-243)

[67] Dans le cadre de son examen, la Cour a indiqué que son rôle était de :

> [105] ... veiller à ce que le Conseil ait reconnu que l'imposition de conditions constitue une grande ingérence dans le principe important de la libre négociation collective et que, par conséquent, cette réparation doit être réservée aux cas exceptionnels où des tentatives de règlement consensuel d'un différend grave ont échoué et où il n'y a pas d'autre option possible que l'intervention du Conseil.
>
> (*VIA Rail Canada Inc.* c. *Cairns (2005)*, précité, pages 245-246)

[68] Dans *George Cairns et autres (230)*, précitée, le banc initial a étudié les principes énoncés dans l'arrêt *Royal Oak Mines Inc.* c. *Canada (Conseil des relations du travail)*, précité, avant d'imposer son ordonnance. Au lieu de déposer une demande de réexamen auprès du Conseil une fois que la décision *George Cairns et autres (230)*, précitée, a été rendue, VIA a demandé son contrôle judiciaire. La Cour d'appel fédérale a examiné les faits pertinents au litige et a conclu que l'ordonnance rendue par le banc initial n'était pas manifestement déraisonnable. La Cour a statué que la décision *George Cairns et autres (230)*, précitée, ne pouvait pas aller à « l'encontre des objectifs du *Code* » (*VIA Rail Canada Inc.* c. *Cairns (2005)*, précité, page 254). En janvier 2005, la Cour suprême du Canada a rejeté une demande d'autorisation d'en appeler du jugement de la Cour d'appel fédérale.

[69] En résumé, la demande de VIA en vue de réexaminer les décisions *George Cairns et autres (35)*, précitée; *George Cairns et autres (111)*, précitée; et *George Cairns et autres (230)*, précitée, a été déposée à l'extérieur du délai de 21 jours. Ces décisions ont déjà été examinées par les tribunaux ou le Conseil. Pour les motifs susmentionnés, le Conseil ne juge pas pertinent d'accéder à la demande de VIA relativement à la prorogation du délai. Par conséquent, la demande de réexamen est rejetée parce qu'elle est hors délai.

IV–Reconsideration of *George Cairns et al. (LD 1225)*, *supra* (Board File No. 25040-C)

[70] *George Cairns et al. (LD 1225)*, *supra*, was issued following several case management meetings held in the context of the implementation of *George Cairns et al. (230)*, *supra*. It defines the term "trainman date," as used in paragraph 123 of *George Cairns et al. (230)*, *supra*, which reads as follows:

> [123] To give effect to the dovetailing of the seniority list, the trainman date, which represents the date of the beginning of employment service and used to calculate other benefits, is the most objective date by which to establish seniority ranking. This date, therefore, renders irrelevant the universal date of October 31, 1997 applied to all conductors who have since become qualified locomotive engineers. The trainman date is to determine the seniority date of all locomotive engineers within the bargaining unit.
>
> (page 47)

A–Parties' Positions

1–VIA

[71] VIA submits that *George Cairns et al. (LD 1225)*, *supra*, did not merely clarify *George Cairns et al. (230)*, *supra*, but rather it modified the meaning of *George Cairns et al. (230)*, *supra*, when it defined the trainman date. VIA contends that *George Cairns et al. (LD 1225)*, *supra*, raises serious errors of law and policy and that it was issued in breach of the principles of natural justice.

[72] VIA submits that *George Cairns et al. (LD 1225)*, *supra*, raises serious errors of law or policy because it amends *George Cairns et al. (230)*, *supra*, in the absence of a proper application for reconsideration. This, VIA alleges, casts serious doubts as to the finality of *George Cairns et al. (230)*, *supra*.

[73] VIA also submits that the interpretation of the trainman date in *George Cairns et al. (LD 1225)*, *supra*, cannot be supported by a reasonable and rational reading of *George Cairns et al. (230)*, *supra*. VIA believes that the original panel simply altered its

IV – Réexamen de la décision *George Cairns et autres (LD 1225)*, précitée (dossier du Conseil n° 25040-C)

[70] La décision *George Cairns et autres (LD 1225)*, précitée, a été rendue à la suite de nombreuses réunions de gestion des affaires tenues dans le contexte de l'application de *George Cairns et autres (230)*, précitée. Elle définit le terme « date d'entrée en fonction comme agent de train », tel qu'il est utilisé au paragraphe 123 de *George Cairns et autres (230)*, précitée, qui se lit comme suit :

> [123] Aux fins de l'intégration des listes d'ancienneté, c'est la date d'entrée en fonction comme agent de train, c'est-à-dire la date d'embauchage dont on se sert pour calculer les autres avantages, qui est la date la plus objective pour établir l'ordre d'ancienneté. Cette date se trouve à rendre non pertinente la date d'ancienneté du 31 octobre 1997 attribuée à tous les chefs de train qui ont obtenu le titre de mécanicien de locomotive par la suite. La date d'entrée en fonction comme agent de train est la date qui doit être utilisée pour déterminer l'ancienneté de tous les mécaniciens de locomotive compris dans l'unité de négociation.
>
> (page 47)

A – Position des parties

1 – VIA

[71] VIA soutient que *George Cairns et autres (LD 1225)*, précitée, n'a pas simplement apporté des clarifications à *George Cairns et autres (230)*, précitée, mais a plutôt modifié le sens de *George Cairns et autres (230)*, précitée, dans sa définition de la date d'entrée en fonction comme agent de train. VIA prétend que *George Cairns et autres (LD 1225)*, précitée, invoque de graves erreurs de droit ou de principe et que cette décision a été rendue en violation des principes de justice naturelle.

[72] VIA soutient que la décision *George Cairns et autres (LD 1225)*, précitée, soulève de graves erreurs de droit ou de principe parce qu'elle modifie *George Cairns et autres (230)*, précitée, en l'absence d'une demande appropriée de réexamen. Ce qui, selon VIA, remet sérieusement en question le caractère définitif de *George Cairns et autres (230)*, précitée.

[73] VIA prétend également que l'interprétation de la date d'entrée en fonction comme agent de train dans *George Cairns et autres (LD 1225)*, précitée, ne résiste pas à une lecture raisonnable et rationnelle de *George Cairns et autres (230)*, précitée. VIA croit que le banc

position from what it intended in *George Cairns et al. (230)*, *supra*, in order to satisfy the Cairns group and the TCRC. VIA alleges that the Board failed to appreciate the distinction between an employee's trainman date and the date of entry into service.

[74] VIA contends that, as a result of the interpretation given to the trainman date, the Board created a dual seniority list whereby the seniority of locomotive engineers is established using the date of entry into service and that of the conductors is established using the trainman date.

[75] VIA also submits that it was denied its rights to natural justice when, at a meeting on February 18, 2005, the Vice-Chairperson allegedly closed her mind to anything VIA had to say and, as a result, she issued a ruling on how seniority would be integrated and dovetailed without asking VIA for representations or submissions on its position. According to VIA, the purpose of that meeting was to discuss the process and set new time lines for the implementation of *George Cairns et al. (230)*, *supra*, and not to discuss the manner in which the seniority lists would be established.

[76] VIA submits that the Board's conduct during various meetings leading up to *George Cairns et al. (LD 1225)*, *supra*, is sufficient to raise a reasonable apprehension of bias. It alleges that the Board did not make any inquiries of VIA before it determined whether a "generally understood meaning" of "trainman date" existed; instead, the Board simply agreed with the Cairns group's position on the matter. Notwithstanding that the Board requested submissions from the parties on that issue before it released *George Cairns et al. (LD 1225)*, *supra*, VIA contends that the Board made it clear during a meeting held on March 4, 2005, that discussions pertaining to the seniority list would be based on the "clarified" trainman date. VIA alleges that the Board's *George Cairns et al. (LD 1225)*, *supra*, decision suggests that, as the employer, it has no say in seniority issues, and yet it was found to be an "equal player" when the Board imposed remedies in *George Cairns et al. (230)*, *supra*.

initial a modifié sa position par rapport à son intention dans *George Cairns et autres (230)*, précitée, afin de satisfaire le groupe Cairns et la CFTC. VIA allègue que le Conseil n'a pas établi de distinction entre la date d'entrée en fonction comme agent de train d'un employé et la date d'entrée en service.

[74] Selon VIA, en raison de l'interprétation faite de la date d'entrée en fonction comme agent de train, le Conseil a créé une double liste d'ancienneté en vertu de laquelle l'ancienneté des mécaniciens de locomotives est établie en fonction de la date d'entrée en service, alors que celle des chefs de train est établie en fonction de la date d'entrée en fonction comme agent de train.

[75] VIA soutient aussi avoir été privée de ses droits de justice naturelle lorsque, à la réunion du 18 février 2005, la vice-présidente aurait refusé d'entendre ce que VIA avait à dire et qu'elle a ensuite décidé de la manière dont l'ancienneté serait intégrée et imbriquée, sans donner à VIA l'occasion de présenter sa position ou des observations. Selon VIA, l'objet de cette réunion était de discuter du processus et d'établir un nouveau calendrier pour l'exécution de *George Cairns et autres (230)*, précitée, non pas de discuter de la manière dont la liste d'ancienneté serait établie.

[76] VIA affirme que la conduite du Conseil dans le cadre des différentes réunions ayant mené à la décision *George Cairns et autres (LD 1225)*, précitée, soulève une crainte raisonnable de partialité. À son avis, le Conseil n'a pas enquêté auprès de VIA avant de déterminer s'il existait une signification habituellement donnée à la « date d'entrée en fonction comme agent de train ». Au lieu de cela, le Conseil a simplement accepté la position du groupe Cairns sur la question. Même s'il a demandé aux parties de soumettre des observations sur la question avant de rendre la décision *George Cairns et autres (LD 1225)*, précitée, VIA prétend que le Conseil a indiqué clairement, lors d'une réunion le 4 mars 2005, que les discussions entourant la liste d'ancienneté seraient fondées sur la date « clarifiée » d'entrée en fonction comme agent de train. VIA allègue que la décision *George Cairns et autres (LD 1225)*, précitée, porte à croire qu'à titre d'employeur, il n'a pas voix au chapitre en ce qui concerne les questions d'ancienneté. Or, lorsqu'il a été question d'imposer des mesures de redressement dans *George Cairns et autres (230)*, précitée, il a été jugé comme étant un « joueur à part égale ».

2–The TCRC (formerly the BLE)

[77] The TCRC submits that VIA has made an application for reconsideration simply to cause further delay in the implementation of *George Cairns et al. (230)*, *supra*; and *George Cairns et al. (LD 1225)*, *supra*.

[78] The TCRC alleges that none of the parties made representations or submissions during the February 18, 2005 meeting; there was simply a discussion about the interpretation of paragraph 123, after which the Vice-Chairperson clarified on February 22, 2005, that she intended that seniority be dovetailed by the "trainman date," and not the "service date." She ordered VIA to provide the Cairns group and the TCRC with a list of employees affected by *George Cairns et al. (230)*, *supra*, ranked by seniority in accordance with their "trainman date." The TCRC explains that the Board ordered them to file written submissions on the seniority issue only after the Board determined that the parties disagreed on the definition of "trainman date."

[79] The TCRC alleges that the Board knew the meaning of "trainman date" when it used that expression in paragraph 123 of *George Cairns et al. (230)*, *supra*, and if it had meant to stray from the generally accepted meaning of the term, it would have used the term "service date." According to the TCRC, using the trainman date for the seniority ranking of the conductors corrects the perceived injustices made against that group.

3–The Cairns Group and the UTU

[80] The Cairns group and the UTU concur with the TCRC's position. In addition, they underline that VIA has made multiple applications to the Board and the Courts and has objected to their position at almost every stage of the proceedings. They submit that VIA has been the applicant in every case involving applications for reconsideration or judicial review challenging the Board's decisions and that every single application has been dismissed.

2 – La CFTC (anciennement la FIL)

[77] La CFTC soutient que VIA a présenté une demande de réexamen simplement pour retarder davantage l'exécution de *George Cairns et autres (230)*, précitée; et *George Cairns et autres (LD 1225)*, précitée.

[78] La CFTC fait valoir qu'aucune des parties n'a présenté d'observations à la réunion du 18 février 2005; il s'agissait simplement d'une discussion au sujet de l'interprétation du paragraphe 123. À la suite de ces discussions, la vice-présidente a précisé, le 22 février 2005, qu'elle avait l'intention de faire imbriquer l'ancienneté selon la « date d'entrée en fonction comme agent de train » et non la « date d'entrée en service ». Elle a ordonné à VIA de fournir au groupe Cairns et à la CFTC une liste des employés touchés par la décision *George Cairns et autres (230)*, précitée, classés selon leur ancienneté en fonction de leur « date d'entrée en fonction comme agent de train ». La CFTC explique que le Conseil leur a ordonné de soumettre des observations écrites relativement à la question de l'ancienneté seulement après que le Conseil a déterminé qu'il y avait un désaccord entre les parties au sujet de la définition de la « date d'entrée en fonction comme agent de train ».

[79] La CFTC allègue que le Conseil connaissait le sens de « date d'entrée en fonction comme agent de train » lorsqu'il a utilisé cette expression au paragraphe 123 de *George Cairns et autres (230)*, précitée, et que, s'il avait voulu s'éloigner de son sens généralement accepté, il aurait utilisé le terme « date d'entrée en service ». Selon la CFTC, l'utilisation de la date d'entrée en fonction comme agent de train pour l'établissement de la liste d'ancienneté des chefs de train corrige les injustices apparentes visant ce groupe.

3 – Le groupe Cairns et les TUT

[80] Le groupe Cairns et les TUT souscrivent à la position de la CFTC. Ils insistent par ailleurs sur le fait que VIA a présenté de multiples demandes au Conseil et devant les tribunaux et s'est opposée à leur position à pratiquement toutes les étapes des procédures. Ils précisent que VIA a été la requérante dans toutes les affaires mettant en cause les demandes de réexamen ou de contrôle judiciaire visant à contester des décisions du Conseil et que toutes ces demandes ont été rejetées.

B–Analysis and Decision

[81] Section 18 of the *Code* authorizes the Board to review, rescind, amend, alter or vary any order or decision made by it. Section 44 of the Board's *Regulations* sets out the general grounds upon which a party may base its reconsideration application:

> 44. The circumstances under which an application shall be made to the Board exercising its power of reconsideration under section 18 of the *Code* include the following:
>
> (a) the existence of facts that were not brought to the attention of the Board, that, had they been known before the Board rendered the decision or order under reconsideration, would likely have caused the Board to arrive at a different conclusion;
>
> (b) any error of law or policy that casts serious doubt on the interpretation of the *Code* by the Board;
>
> (c) a failure of the Board to respect a principle of natural justice; and
>
> (d) a decision made by a Registrar under section 3.

[82] This non-exhaustive list codifies the Board's criteria, which have been developed over the years in the Board's jurisprudence. The Board's reconsideration power is not intended to be used as an appeal process and is not to be invoked when a party simply disagrees with the outcome of a decision of the Board (see *591992BC Ltd.*, [2001] CIRB no. 140; and *Transport Morneau Inc. et al.*, [2001] CIRB no. 113).

[83] VIA raises two grounds for reconsideration of *George Cairns et al. (LD 1225)*, *supra*, namely that the Board committed errors of law or policy and that it violated the principles of natural justice. Each of these grounds will be examined in turn.

1–Errors of Law or Policy

[84] VIA alleges that the original panel changed the meaning of *George Cairns et al. (230)*, *supra*, when it defined the "trainman date" in *George Cairns et al. (LD 1225)*, *supra*. The Board disagrees with VIA. The true focus of VIA's argument is what the Board meant when it used the trainman date. *George Cairns et al. (LD 1225)*, *supra*, shows that the original panel reviewed the scope of the remedial provisions in *George Cairns et al. (230)*, *supra*, including paragraph 123 of the

B – Analyse et décision

[81] L'article 18 du *Code* prévoit que le Conseil peut réexaminer, annuler ou modifier ses décisions ou ordonnances et réinstruire une demande avant de rendre une ordonnance à son sujet. L'article 44 du *Règlement* énonce les motifs généraux qu'une partie peut invoquer à l'appui de sa demande de réexamen :

> 44. Les circonstances dans lesquelles une demande de réexamen peut être présentée au Conseil sur le fondement du pouvoir de réexamen que lui confère l'article 18 du *Code* comprennent les suivantes :
>
> a) la survenance de faits nouveaux qui, s'ils avaient été portés à la connaissance du Conseil avant que celui-ci ne rende la décision ou l'ordonnance faisant l'objet d'un réexamen, l'auraient vraisemblablement amené à une conclusion différente;
>
> b) la présence d'erreurs de droit ou de principe qui remettent véritablement en question l'interprétation du *Code* donnée par le Conseil;
>
> c) le non-respect par le Conseil d'un principe de justice naturelle;
>
> d) toute décision rendue par un greffier aux termes de l'article 3.

[82] Cette liste non exhaustive codifie les critères du Conseil établis au fil des ans dans sa jurisprudence. Le pouvoir de réexamen du Conseil ne se veut ni une procédure d'appel, ni un moyen de contester une décision du Conseil dont l'issue déplaît à l'une des parties (voir *591992BC Ltd.*, [2001] CCRI nº 140; et *Transport Morneau Inc. et autres*, [2001] CCRI nº 113).

[83] VIA invoque deux motifs justifiant un réexamen de *George Cairns et autres (LD 1225)*, précitée, à savoir que le Conseil a commis des erreurs de droit ou de principe et qu'il a violé les principes de justice naturelle. Chacun de ces motifs sera examiné séparément.

1 – Erreurs de droit ou de principe

[84] VIA allègue que le banc initial a modifié le sens de *George Cairns et autres (230)*, précitée, en définissant la « date d'entrée en fonction comme agent de train » dans *George Cairns et autres (LD 1225)*, précitée. Le Conseil n'est pas d'accord. L'argument de VIA porte véritablement sur le sens que le Conseil a donné à la « date d'entrée en fonction comme agent de train » quand il a utilisé ce terme. La décision *George Cairns et autres (LD 1225)*, précitée, démontre que le banc

decision, and found that they reflected the Board's intent to give the "trainman date" the "clear and unambiguous meaning of this commonly used term in the railway industry." The original panel did not create a new meaning of the term "trainman date;" it had the same meaning as it had been given by those operating in the railway industry. This definition was not new to VIA, because it was the definition used by its unions and applied by VIA to its running trades. All *George Cairns et al. (LD 1225)*, *supra*, did was clarify, to the extent that any clarification was needed, what the term "trainman date" meant, as used in *George Cairns et al. (230)*, *supra*.

initial a examiné la portée des mesures de redressement imposées dans *George Cairns et autres (230)*, précitée, notamment en ce qui concerne le paragraphe 123 de la décision, et qu'il a jugé qu'elles concordaient avec l'intention du Conseil de donner à la « date d'entrée en fonction comme agent de train » la « signification claire et non équivoque de ce terme fréquemment utilisé dans le secteur ferroviaire ». Le banc initial n'a pas donné un nouveau sens au terme « date d'entrée en fonction comme agent de train »; il avait le même sens que celui donné par ceux qui exercent des activités dans le domaine ferroviaire. Cette définition n'était pas nouvelle pour VIA, parce qu'il s'agissait de la définition utilisée par les syndicats et appliquée par VIA à son personnel itinérant. La décision *George Cairns et autres (LD 1225)*, précitée, a seulement précisé, dans la mesure où une clarification s'imposait, ce que le terme « date d'entrée en fonction comme agent de train » signifiait, tel qu'il était utilisé dans *George Cairns et autres (230)*, précitée.

[85] What VIA is seeking through this application for reconsideration is to have the Board modify *George Cairns et al. (230)*, *supra*, concerning the manner in which the seniority list should be established, so that seniority ranking would be based on the "entry into service date" and not the "trainman date." The Board did not use the term "entry into service date" in paragraph 123 of *George Cairns et al. (230)*, *supra*, which was the subject of dispute in *George Cairns et al. (LD 1225)*, *supra*. In fact, the expression "trainman date" appears twice in that paragraph. It would have been improper for the Board to adopt VIA's position that the trainman date was in fact meant to be the date of entry into service, an expression which does not appear in *George Cairns et al. (230)*, *supra*. Giving such an interpretation to the term "trainman date" would have changed what the Board intended in *George Cairns et al. (230)*, *supra*.

[85] Dans le cadre de la présente demande de réexamen, VIA cherche à obtenir que le Conseil modifie *George Cairns et autres (230)*, précitée, en ce qui concerne la manière dont la liste d'ancienneté devrait être établie, de sorte que le classement en fonction de l'ancienneté soit fondé sur la « date d'entrée en service » et non la « date d'entrée en fonction comme agent de train ». Le Conseil n'a pas utilisé le terme « date d'entrée en service » au paragraphe 123 de la décision *George Cairns et autres (230)*, précitée, qui faisait l'objet du litige dans *George Cairns et autres (LD 1225)*, précitée. En fait, l'expression « date d'entrée en fonction comme agent de train » apparaît à deux reprises dans ce paragraphe. Il n'aurait pas été indiqué que le Conseil adopte la position de VIA, à savoir que la date d'entrée en fonction comme agent de train signifiait en réalité la date d'entrée en service, une expression qui n'apparaît pas dans *George Cairns et autres (230)*, précitée, étant donné que cette interprétation du terme « date d'entrée en fonction comme agent de train » aurait modifié l'intention du Conseil dans *George Cairns et autres (230)*, précitée.

[86] VIA also submits that the effect of *George Cairns et al. (LD 1225)*, *supra*, is to create a dual seniority system, whereby the conductors are given preferential ranking over the locomotive engineers. The original panel noted that the use of the trainman date eliminated the distinction between locomotive engineers prior to the NEPO initiative and conductors who qualified to be

[86] VIA a également fait valoir que la décision *George Cairns et autres (LD 1225)*, précitée, a pour effet de créer un double système d'ancienneté qui accorde aux chefs de train un classement préférentiel par rapport aux mécaniciens de locomotives. Le banc initial a indiqué que l'utilisation de la date d'entrée en fonction comme agent de train éliminait la distinction entre les

locomotive engineers after the implementation of the NEPO initiative, as follows:

> ... TCRC's submissions that dovetailing the seniority lists eliminates the distinction between locomotive engineers prior to the NEPO initiative and conductors who qualify to be locomotive engineers after the implementation of the NEPO initiative accurately reflects the Board intent.
>
> (page 9)

[87] The original panel did not draw any conclusions with respect to the application of the trainman date; *George Cairns et al. (230)*, *supra*, already decided that seniority would be dovetailed according to the trainman date. Again, VIA, by way of its application for reconsideration of *George Cairns et al. (LD 1225)*, *supra*, is attempting to have the Board reconsider the remedies issued in *George Cairns et al. (230)*, *supra*—remedies that were intended to correct any perceived injustices towards the Cairns group and which were upheld by the Federal Court of Appeal.

2–Breaches of the Principles of Natural Justice

[88] VIA submits that the original panel had already made several rulings on the interpretation of "trainman date" during meetings preceding *George Cairns et al. (LD 1225)*, *supra*, without having the benefit of VIA's position, thus demonstrating a reasonable apprehension of bias on the part of the panel, who had allegedly closed its mind to anything VIA had to say. It alleges that the Board did not make any inquiries of VIA before determining whether a generally understood meaning of "trainman date" existed, but simply agreed with the Cairns group's position on the matter at the February 18, 2005 meeting. Prior to issuing *George Cairns et al. (LD 1225)*, *supra*, the Board allowed submissions from VIA, but VIA contends that the Board made it clear, during a meeting held on March 4, 2005, that discussions on the seniority list would be based on the "clarified" trainman date, notwithstanding that the Board invited submissions from the parties on the issue.

mécaniciens de locomotives avant l'initiative ENSV et les chefs de train ayant obtenu le titre de mécaniciens de locomotives après la mise en oeuvre de l'initiative ENSV, comme suit :

> ... Les observations de la CFTC selon lesquelles l'intégration des listes d'ancienneté élimine la distinction entre les mécaniciens de locomotives avant le projet ENSV et les chefs de train qui obtiennent le titre de mécaniciens de locomotives après la mise en oeuvre du projet ENSV reflètent avec exactitude l'intention du Conseil.
>
> (page 10)

[87] Le banc initial n'a pas tiré de conclusion concernant l'application de la date d'entrée en fonction comme agent de train; il avait déjà été décidé, dans *George Cairns et autres (230)*, précitée, que l'ancienneté serait imbriquée en fonction de la date d'entrée en fonction comme agent de train. Encore une fois, VIA, dans le cadre de sa demande de réexamen de *George Cairns et autres (LD 1225)*, précitée, tente d'obtenir que le Conseil réexamine les mesures de redressement ordonnées dans *George Cairns et autres (230)*, précitée – mesures qui visaient à corriger les injustices apparentes à l'endroit du groupe Cairns et qui ont été confirmées par la Cour d'appel fédérale.

2 – Non-respect des principes de justice naturelle

[88] VIA soutient que le banc initial s'était déjà prononcé à plusieurs reprises sur l'interprétation de la « date d'entrée en fonction comme agent de train » pendant les réunions précédant la décision *George Cairns et autres (LD 1225)*, précitée, sans connaître la position de VIA, ce qui justifie une crainte raisonnable de partialité de la part du banc, qui s'est, à son avis, fermé à ce que VIA avait à dire. VIA allègue que le Conseil n'a pas fait enquête auprès de VIA avant de déterminer s'il existait une signification habituellement donnée à « date d'entrée en fonction comme agent de train », mais a simplement accepté la position du groupe Cairns sur la question, à la réunion du 18 février 2005. Avant de rendre la décision *George Cairns et autres (LD 1225)*, précitée, le Conseil a permis à VIA de présenter des observations. Cependant, VIA prétend que le Conseil a clairement indiqué, à la réunion du 4 mars 2005, que les discussions sur les listes d'ancienneté seraient fondées sur la date « clarifiée » d'entrée en fonction comme agent de train, en dépit du fait que le Conseil avait invité les parties à soumettre des observations sur cette question.

[89] This Board has the duty to act fairly and to adhere to the principles of natural justice when determining matters before it. As a quasi-judicial tribunal, the Board is master of its own proceedings. It is clothed with great discretion and flexibility in the administration and conduct of its hearings. This flexibility is essential for the Board to effectively carry out its functions and statutory obligations, as set out in the *Code*.

[90] The issue of bias has been covered extensively by the Board (see *BCT.TELUS et al.*, [1999] CIRB no. 36; and 57 CLRBR (2d) 161; *S.G.T. 2000 Inc.*, [2000] CIRB no. 60; and 60 CLRBR (2d) 96; *Maritime Employers Association*, [2000] CIRB no. 74; *George Cairns et al.*, [2000] CIRB no. 86; *Cargill Limited*, February 14, 2003 (CIRB LD 814); *Société Radio-Canada*, August 28, 2002 (CIRB LD 718); and *TELUS Communications Inc.*, *supra*).

[91] In reviewing allegations of bias, the Board determines whether a reasonable apprehension of bias has been established, according to the criteria established by the Supreme Court of Canada in *R.* v. *S. (R.D.)*, [1997] 3 S.C.R. 484:

> The manner in which the test for bias should be applied was set out with great clarity by de Grandpré J. in his dissenting reasons in *Committee for Justice and Liberty* v. *National Energy Board*, [1978] 1 S.C.R. 369, at p. 394:
>
> "[T]he apprehension of bias must be a reasonable one, held by reasonable and right-minded persons, applying themselves to the question and obtaining thereon the required information. ... [The] test is 'what would an informed person, viewing the matter realistically and practically—and having thought the matter through—conclude. ...' "
>
> (page 530)

[92] The presumption is that a tribunal will act fairly and impartially. The onus is on the applicant to make the allegation to provide evidence to the contrary (*Arthur* v. *Canada (Procureur général)* (2001), 283 N.R. 346 (F.C.A.)).:

> [8] ... An allegation of bias, especially actual and not simply apprehended bias, against a tribunal is a serious allegation. It challenges the integrity of the tribunal and of its members who participated in the impugned decision. It cannot be done lightly. It cannot rest on mere suspicion, pure conjecture, insinuations or mere impressions of an applicant or his counsel. It must be supported by material evidence demonstrating conduct that derogates from the standard. It is often useful, and

[89] Le présent Conseil se doit d'agir de manière équitable et de respecter les principes de justice naturelle en statuant sur les questions qui lui sont soumises. En sa qualité de tribunal quasi judiciaire, le Conseil est maître de sa procédure. Il jouit d'une marge d'appréciation et d'une latitude considérables pour ce qui touche l'administration et la conduite des audiences. Cette latitude est essentielle pour permettre au Conseil de s'acquitter efficacement de ses fonctions et de ses obligations en vertu du *Code*.

[90] Le Conseil a dû se pencher à maintes reprises sur la question de la partialité (voir *BCT.TELUS et autres*, [1999] CCRI n° 36; et 57 CLRBR (2d) 161; *S.G.T. 2000 Inc.*, [2000] CCRI n° 60; et 60 CLRBR (2d) 96; *Association des employeurs maritimes*, [2000] CCRI n° 74; *George Cairns et autres*, [2000] CCRI n° 86; *Cargill Limitée*, 14 février 2003 (CCRI LD 814); *Société Radio-Canada*, 28 août 2002 (CCRI LD 718); et *TELUS Communications Inc.*, précitée).

[91] Dans le cadre de l'examen d'allégations de partialité, le Conseil détermine si une crainte raisonnable de partialité a été établie, conformément aux critères énoncés par la Cour suprême du Canada dans *R.* c. *S. (R.D.)*, [1997] 3 R.C.S. 484 :

> Dans ses motifs de dissidence dans l'arrêt *Committee for Justice and Liberty* c. *Office national de l'énergie*, [1978] 1 R.C.S. 369, à la p. 394, le juge de Grandpré a exposé avec beaucoup de clarté la façon dont il convient d'appliquer le critère de la partialité :
>
> « [L]a crainte de partialité doit être raisonnable et le fait d'une personne sensée et raisonnable qui se poserait elle-même la question et prendrait les renseignements nécessaires à ce sujet ... [C]e critère consiste à se demander « à quelle conclusion en arriverait une personne bien renseignée qui étudierait la question en profondeur, de façon réaliste et pratique... ».
>
> (page 530)

[92] Il est tenu pour acquis qu'un tribunal agira de manière équitable et impartiale, à moins de preuve du contraire. Il incombe au requérant qui fait l'allégation de fournir cette preuve contraire (*Arthur* v. *Canada (Procureur général)* (2001), 283 N.R. 346 (C.A.F.)) :

> [8] ... Une allégation de partialité, surtout la partialité actuelle et non simplement appréhendée, portée à l'encontre d'un tribunal, est une allégation sérieuse. Elle met en doute l'intégrité du tribunal et des membres qui ont participé à la décision attaquée. Elle ne peut être faite à la légère. Elle ne peut reposer sur de simples soupçons, de pures conjectures, des insinuations ou encore de simples impressions d'un demandeur ou de son procureur. Elle doit être étayée par des preuves

even necessary, in doing so, to resort to evidence extrinsic to the case. ...

(page 350)

[93] During the meeting held on February 18, 2005, there was a discussion between the parties on the interpretation of "trainman date," as used in paragraph 123 of *George Cairns et al. (230)*, *supra*. All parties expressed their opinion on the issue, though none of them had prepared submissions. After that meeting, the Board issued a letter, dated February 22, 2005, stating that "the term trainman date had the same meaning as generally understood in the rail industry and established by the collective agreements at VIA." VIA responded to the Board in a letter dated February 25, 2005, which provided a written explanation of its position on the interpretation of "trainman date."

[94] On March 4, 2005, another meeting was held, and it was allegedly made clear that discussions on the seniority list would be based on the clarified term "trainman date." Although the Board had not requested submissions from the parties before the meeting, the Board already had the benefit of VIA's position on the matter from the meeting on February 18, 2005, and from its letter dated February 25, 2005. After that meeting, the Board requested full written submissions from all parties involved in the process, including VIA, after which it issued *George Cairns et al. (LD 1225)*, *supra*.

[95] Under the circumstances, the Board is not persuaded that the original panel did not consider VIA's position or that it demonstrated a reasonable apprehension of bias during the meetings leading up to *George Cairns et al. (LD 1225)*, *supra*.

[96] In summary, VIA failed to establish any error of law or policy or any breach of natural justice that would warrant reconsideration of *George Cairns et al. (LD 1225)*, *supra*. Accordingly, for all the reasons set out above, the Board dismisses this application.

V–Concluding Remarks

[97] At issue in the reconsideration application of *George Cairns et al. (35)*, *supra*; *George Cairns et al.*

concrètes qui font ressortir un comportement dérogatoire à la norme. Pour ce faire, il est souvent utile et même nécessaire de recourir à des preuves extrinsèques au dossier...

(page 350)

[93] Pendant la réunion du 18 février 2005, les parties ont discuté de l'interprétation du terme « date d'entrée en fonction comme agent de train », utilisé au paragraphe 123 de *George Cairns et autres (230)*, précitée. Toutes les parties ont exprimé leur opinion sur la question, mais aucune d'entre elles n'avait préparé d'observations. Après la réunion, le Conseil a émis une lettre, le 22 février 2005, indiquant que « le terme date d'entrée en fonction comme agent de train avait la même signification que celle qui lui est habituellement donnée dans le secteur ferroviaire et qui est établie par les conventions collectives chez VIA » (traduction). Dans une lettre datée du 25 février 2005, VIA a exposé au Conseil sa position sur l'interprétation de « date d'entrée en fonction comme agent de train ».

[94] Le 4 mars 2005, une autre réunion a eu lieu. On y aurait précisé que les discussions sur la liste d'ancienneté seraient fondées sur le terme clarifié de « date d'entrée en fonction comme agent de train ». Bien que le Conseil n'ait pas demandé aux parties de soumettre des observations avant cette réunion, il connaissait la position de VIA sur cette question depuis la réunion du 18 février 2005 et par suite de sa lettre du 25 février 2005. Après la réunion, le Conseil a demandé à toutes les parties au processus – y compris VIA – de lui soumettre des observations complètes, après quoi il a rendu la décision *George Cairns et autres (LD 1225)*, précitée.

[95] Dans les circonstances, le Conseil n'est pas convaincu que le banc initial n'ait pas tenu compte de la position de VIA ou qu'il ait suscité une crainte raisonnable de partialité lors des réunions ayant mené à la décision *George Cairns et autres (LD 1225)*, précitée.

[96] En résumé, VIA n'a pas démontré qu'il y avait eu erreur de droit ou de principe ou manquement au principe de justice naturelle pouvant justifier un réexamen de *George Cairns et autres (LD 1225)*, précitée. Par conséquent, et pour les motifs énoncés précédemment, la demande de réexamen est rejetée.

V – Remarques finales

[97] Les mesures de redressement imposées aux parties par le banc initial étaient en litige dans la demande de

(111), *supra*; and *George Cairns et al. (230)*, *supra*, were the remedies that the original panel imposed on the parties.

[98] The remedies imposed, in this case, had a significant impact on the parties, but were deemed to be necessary under the circumstances. They have withstood scrutiny from the Board and/or judicial review and were found to be consistent with the objectives of the *Code*. With the dismissal of the present reconsideration applications, it should be clear to all parties that *George Cairns et al. (35)*, *supra*; *George Cairns et al. (111)*, *supra*; *George Cairns et al. (230)*, *supra*; and *George Cairns et al. (LD 1225)*, *supra*, will stand and that the parties must finally come to terms with that result.

[99] It appears to the Board, for a variety of reasons, that this might be an appropriate time for the parties to reassess their labour relations strategies in dealing with this complex and sensitive dispute. More than seven years have passed since the Board found that the *Code* had been contravened, and yet that contravention has not been fully remedied. As stated earlier, at least twenty-six Board decisions, eight motions or application to the Federal Court of Appeal and four applications to the Supreme Court of Canada have dealt with issues relating to this dispute, and difficult implementation issues are still outstanding. Unfortunately, the parties still appear to be holding on to diametrically opposed positions, thereby frustrating any efforts to resolve the outstanding issues.

[100] The Board encourages all parties to call on their significant labour relations experience and expertise to collectively reclaim ownership of this dispute and attempt to resolve it in a flexible, cooperative and constructive fashion.

[101] This is a unanimous decision of the Board.

réexamen de *George Cairns et autres (35)*, précitée; *George Cairns et autres (111)*, précitée; et *George Cairns et autres (230)*, précitée.

[98] Les mesures de redressement imposées en l'espèce avaient une incidence importante pour les parties, mais ont été jugées nécessaires dans les circonstances. Elles ont résisté à l'examen du Conseil et des tribunaux et ont été considérées comme conformes aux objectifs du *Code*. Le rejet des présentes demandes de réexamen devrait indiquer clairement aux parties que les décisions *George Cairns et autres (35)*, précitée; *George Cairns et autres (111)*, précitée; *George Cairns et autres (230)*, précitée; et *George Cairns et autres (LD 1225)*, précitée, seront maintenues et que les parties devront en définitive les accepter.

[99] Il semble au Conseil, pour différentes raisons, que le temps serait venu pour les parties de réévaluer leurs stratégies de relations de travail pour traiter de ce litige complexe et sensible. Plus de sept années se sont écoulées depuis que le Conseil a jugé qu'il y avait eu contravention du *Code*, et pourtant il n'y a pas eu pleine réparation pour cette contravention. Comme mentionné précédemment, au moins vingt-six décisions du Conseil, huit requêtes ou demandes à la Cour d'appel fédérale et quatre demandes à la Cour suprême du Canada ont porté sur des questions liées à ce différend, et les questions difficiles d'application ne sont toujours pas réglées. Malheureusement, les parties semblent toujours se cantonner dans des positions diamétralement opposées, faisant ainsi obstacle aux efforts en vue de régler les questions en litige.

[100] Le Conseil encourage les parties à s'en remettre à leur vaste expérience et expertise en matière de relations de travail pour se réapproprier collectivement le différend et tenter de le régler de manière constructive en faisant preuve de souplesse et d'un esprit de coopération.

[101] Il s'agit d'une décision unanime du Conseil.

CASES CITED

591992BC Ltd., [2001] CIRB no. 140

Adams (Robert), [2001] CIRB no. 121

Air Canada, [2004] CIRB no. 305

Arthur v. *Canada (Procureur général)* (2001), 283 N.R. 346 (F.C.A.)

AFFAIRES CITÉES

591992BC Ltd., [2001] CCRI n° 140

Adams (Robert), [2001] CCRI n° 121

Air Canada, [2004] CCRI n° 305

Arthur v. *Canada (Procureur général)* (2001), 283 N.R. 346 (C.A.F.)

BCT.TELUS et al., [1999] CIRB no. 36; and 57 CLRBR (2d) 161

British Columbia Telephone Company (1979), 38 di 124; [1980] 1 Can LRBR 340; and 80 CLLC 16,008 (CLRB no. 220)

Cairns (George) et al., [1999] CIRB no. 35; and 2000 CLLC 220-012

Cairns (George) et al., [2000] CIRB no. 70

Cairns (George) et al., [2000] CIRB no. 86

Cairns (George) et al., [2001] CIRB no. 111

Cairns (George) et al., [2003] CIRB no. 230

Cairns (George) et al., March 29, 2005 (CIRB LD 1225)

Cairns (George) et al., July 12, 2005 (CIRB LD 1289)

Cairns (George) et al., October 11, 2005 (CIRB LD 1318)

Canadian Broadcasting Corporation (1994), 93 di 214 (CLRB no. 1056)

Cargill Limited, [2001] CIRB no. 117

Cargill Limited, February 14, 2003 (CIRB LD 814)

Forster (Williams), December 9, 2005 (CIRB LD 1346)

Luthra (Anil Kumar), August 10, 2000 (CIRB LD 273)

Maritime Employers Association, [2000] CIRB no. 74

McInnis (Ian), December 9, 2005 (CIRB LD 1345)

R. v. *S. (R.D.)*, [1997] 3 S.C.R. 484

Roy (Jean-Paul) (1985), 59 di 142; and 10 CLRBR (NS) 175 (CLRB no. 495)

Royal Oak Mines Inc. v. *Canada (Labour Relations Board)*, [1996] 1 S.C.R. 369

S.G.T. 2000 Inc., [2000] CIRB no. 60; and 60 CLRBR (2d) 96

Société Radio-Canada, [2002] CIRB no. 184; and 92 CLRBR (2d) 83

Société Radio-Canada, August 28, 2002 (CIRB LD 718)

Transport Morneau Inc. et al., [2001] CIRB no. 113

TELUS Communications Inc., [2005] CIRB no. 317

TELUS Communications Inc. v. *Telecommunications Workers Union*, (2005) 257 D.L.R. (4th) 19; 338 N.R. 129; and 37 Admin L.R. (4th) 13 (F.C.A., no. A-84-04)

Association des employeurs maritimes, [2000] CCRI n° 74

BCT.TELUS et autres, [1999] CCRI n° 36; et 57 CLRBR (2d) 161

British Columbia Telephone Company (1979), 38 di 124; [1980] 1 Can LRBR 340; et 80 CLLC 16,008 (CCRT n° 220)

Cairns (George) et autres, [1999] CCRI n° 35; et 2000 CLLC 220-012

Cairns (George) et autres, [2000] CCRI n° 70

Cairns (George) et autres, [2001] CCRI n° 111

Cairns (George) et autres, [2003] CCRI n° 230

George Cairns et autres, [2000] CCRI n° 86

Cairns (George) et autres, 29 mars 2005 (CCRI LD 1225)

Cairns (George) et autres, 12 juillet 2005 (CCRI LD 1289)

Cairns (George) et al., 11 octobre 2005 (CCRI LD 1318)

Cargill Limitée, [2001] CCRI n° 117

Cargill Limitée, 14 février 2003 (CCRI LD 814)

Forster (Williams), 9 décembre 2005 (CCRI LD 1346)

Luthra (Anil Kumar), 10 août 2000 (CCRI LD 273)

McInnis (Ian), 9 décembre 2005 (CCRI LD 1345)

R. c. *S. (R.D.)*, [1997] 3 R.C.S. 484

Roy (Jean-Paul) (1985), 59 di 142; et 10 CLRBR (NS) 175 (CCRT n° 495)

Royal Oak Mines Inc. c. *Canada (Conseil des relations du travail)*, [1996] 1 R.C.S. 369

S.G.T. 2000 Inc., [2000] CCRI n° 60; et 60 CLRBR (2d) 96

Société Radio-Canada (1994), 93 di 214 (CCRT n° 1056)

Société Radio-Canada, [2002] CCRI n° 184; et 92 CLRBR (2d) 83

Société Radio-Canada, 28 août 2002 (CCRI LD 718)

TELUS Communications Inc., [2005] CCRI n° 317

TELUS Communications Inc. c. *Telecommunications Workers Union*, (2005) 257 D.L.R. (4th) 19; 338 N.R. 129; et 37 Admin L.R. (4th) 13 (C.A.F., dossier n° A-84-04)

VIA Rail Canada Inc., November 29, 2005 (CIRB LD 1340)

VIA Rail Canada Inc. (1997), 104 di 67; and 38 CLRBR (2d) 124 (CLRB no. 1206)

VIA Rail Canada Inc. v. *Cairns*, [2001] 4 F.C. 139 (C.A.)

Via Rail Canada Inc. v. *Cairns*, [2005] 1 F.C.R. 205 (F.C.A.)

VIA Rail Canada Inc. v. *Cairns et al.* (2001), 285 N.R. 198

Wholesale Delivery Service (1972) Ltd. (1978), 32 di 239; and [1979] 1 Can LRBR 90 (CLRB no. 154)

Williams (Reginald), December 9, 2005 (CIRB LD 1343)

STATUTES CITED

Canada Industrial Relations Board Regulations, 2001, ss. 44; 45(2)

Canada Labour Code, Part I, ss. 16(m.1); 18; 37; 94(1); 97(1)

Transport Morneau Inc. et autres, [2001] CCRI nº 113

VIA Rail Canada Inc., 29 novembre 2005 (CCRI LD 1340)

VIA Rail Canada Inc. (1997), 104 di 67; et 38 CLRBR (2d) 124 (CCRT nº 1206)

VIA Rail Canada Inc. c. *Cairns*, [2001] 4 C.F. 139 (C.A.)

Via Rail Canada Inc. c. *Cairns*, [2005] 1 R.C.F. 205 (C.A.F.)

VIA Rail Canada Inc. v. *Cairns et al.* (2001), 285 N.R. 198

Wholesale Delivery Service (1972) Ltd. (1978), 32 di 239; et [1979] 1 Can LRBR 90 (CCRT nº 154)

Williams (Reginald), 9 décembre 2005 (CCRI LD 1343)

LOIS CITÉES

Code canadien du travail, Partie I, art. 16m.1); 18; 37; 94(1); 97(1)

Règlement de 2001 sur le Conseil canadien des relations industrielles, art. 44; 45(2)

Canada Industrial Relations Board
Conseil canadien des relations industrielles

Vol. 9-07

Reasons for decision

Sébastien Bélanger,
complainant,
and
National Automobile, Aerospace, Transportation and General Workers Union of Canada (CAW-Canada),
respondent,
and
VIA Rail Canada Inc.,
employer.

CITED AS: Sébastien Bélanger

Board File: 25351-C

Decision no. 382
May 31, 2007

Complaint alleging a breach of the duty of fair representation, pursuant to section 37 of the *Canada Labour Code, Part I.*

Duty of fair representation—Practice and procedure—The complainant filed this complaint, alleging that the union breached its duty of fair representation pursuant to section 37 of the *Code* because it failed to pursue the grievances he filed—The complainant believes that his union was negligent and failed to respect his rights as set out in the collective agreement—The complainant, who is on sick leave, refused to provide the necessary medical information to the employer and to submit a document authorizing the employer's medical services to contact his attending physician—In the union's opinion, for it to be able to refer the grievances to arbitration, the complainant must provide the necessary medical information so that the union can provide an appropriate defence for his behaviour at that time—The evidence indicates that the union represented the complainant appropriately before the employer and before Quebec's Commission de la santé et de la sécurité du travail throughout that time—The Board will not substitute its own decision for that of the union or act as a court of appeal from union decisions—The Board finds that the complainant has not established

Motifs de décision

Sébastien Bélanger,
plaignant,
et
Syndicat national de l'automobile, de l'aérospatiale, du transport et des autres travailleurs et travailleuses du Canada (TCA-Canada),
intimé,
et
VIA Rail Canada Inc.,
employeur.

CITÉ : Sébastien Bélanger

Dossier du Conseil : 25351-C

Décision n° 382
Le 31 mai 2007

Plainte alléguant un manquement au devoir de représentation juste en vertu de l'article 37 du *Code canadien du travail, Partie I.*

Devoir de représentation juste – Pratique et procédure – Le plaignant a déposé la présente plainte alléguant que son syndicat a manqué à son devoir de représentation juste, en vertu de l'article 37 du *Code* parce qu'il n'a pas donné suite à ses griefs – Le plaignant estime que son syndicat a été négligent et qu'il n'a pas respecté ses droits prévus à la convention collective – Le plaignant, qui est en congé de maladie, a refusé de fournir l'information médicale requise au service médical de l'employeur et de soumettre un document autorisant le service médical de l'employeur à communiquer avec son médecin traitant – Le syndicat est d'avis que pour qu'il puisse renvoyer les griefs à l'arbitrage, le plaignant doit fournir les renseignements médicaux nécessaires pour qu'il puisse assurer une défense adéquate – Le Conseil est d'avis que la preuve démontre que le syndicat a représenté le plaignant de façon adéquate devant l'employeur et la Commission de la santé et de la sécurité du travail durant toute cette période – Le Conseil ne va pas substituer sa propre décision à celle du syndicat et agir comme une cour d'appel des décisions syndicales – Le Conseil conclut

that the union breached its duty of fair representation—The complaint is dismissed.

The Board consisted of Ms. Louise Fecteau, Vice-Chairperson, and Messrs. André Lecavalier and Norman Rivard, Members. A pre-hearing conference was held in Montréal, Quebec, on May 10, 2007; the Board was represented by the Vice-Chairperson at that conference.

Appearances

Mr. Sébastien Bélanger, on his own behalf;
Mr. Abe Rosner, for the National Automobile, Aerospace, Transportation and General Workers Union of Canada (CAW-Canada);
Ms. Louise Béchamp, for VIA Rail Canada Inc.

These reasons for decision were written by Ms. Louise Fecteau, Vice-Chairperson.

[1] Pursuant to section 16.1 of the *Canada Labour Code (Part I–Industrial Relations)* (the *Code*), the Board may decide any matter before it without holding an oral hearing. After considering the evidence adduced, the written submissions of the parties and the report of the investigating officer, the Board is satisfied that the documentation before it is sufficient for it to render a decision without holding an oral hearing.

I–Nature of the Complaint and Facts

[2] This complaint was filed with the Board on September 26, 2005, by Mr. Sébastien Bélanger (the complainant), who is alleging that the National Automobile, Aerospace, Transportation and General Workers Union of Canada (CAW-Canada) (the union) breached its duty of fair representation pursuant to section 37 of the *Code* because it failed to pursue the grievances he filed in 2003.

[3] The grievances at issue in this complaint address requests for the reimbursement of days of pay, disputed demerit points for absenteeism, inappropriate behaviour in the work place, and refusal to co-operate with the physician during a medical appointment requested by the employer. The complainant has been on sick leave since February 2004.

que le plaignant n'a pas établi que le syndicat avait manqué à son devoir de représentation juste – La plainte est rejetée.

Le Conseil se composait de Me Louise Fecteau, Vice-présidente, et de MM. André Lecavalier et Norman Rivard, Membres. Une conférence préparatoire a eu lieu à Montréal (Québec) le 10 mai 2007. Le Conseil y était alors représenté par la Vice-présidente.

Ont comparu

M. Sébastien Bélanger, en son propre nom;
M. Abe Rosner, pour le Syndicat national de l'automobile, de l'aérospatiale, du transport et des autres travailleurs et travailleuses du Canada (TCA-Canada);
Me Louise Béchamp, pour VIA Rail Canada Inc.

Les présents motifs de décision ont été rédigés par Me Louise Fecteau, Vice-présidente.

[1] L'article 16.1 du *Code canadien du travail (Partie I – Relations du travail)* (le *Code*) prévoit que le Conseil peut trancher toute affaire ou question dont il est saisi sans tenir d'audience. Ayant examiné les pièces produites, les observations écrites des parties ainsi que le rapport de l'agent enquêteur, le Conseil est convaincu que la documentation dont il dispose lui suffit pour rendre une décision sans tenir d'audience.

I – Nature de la plainte et faits

[2] La présente plainte a été déposée auprès du Conseil le 26 septembre 2005 par M. Sébastien Bélanger (le plaignant), qui allègue que le Syndicat national de l'automobile, de l'aérospatiale, du transport et des autres travailleurs et travailleuses du Canada (TCA-Canada) (le syndicat) a manqué à son devoir de représentation juste, en vertu de l'article 37 du *Code*, parce qu'il n'a pas donné suite à ses griefs qui ont été présentés en 2003.

[3] Les griefs faisant l'objet de la plainte dont est saisi le Conseil concernent des demandes de remboursement de journées de salaire et des contestations d'attribution de points de démérite pour manque d'assiduité, comportements inappropriés au travail et refus de collaborer avec le médecin durant le rendez-vous médical demandé par l'employeur. Le plaignant est en congé de maladie depuis février 2004.

II–Positions of the Parties

A–The Complainant

[4] The complainant has been employed by VIA Rail Canada Inc. (the employer) since October 4, 2001, and currently holds the position of heavy equipment mechanic and welder/assembler at the maintenance centre in Montréal. He has been on sick leave since February 2004. In his complaint, he alleges that he sent a letter to his union on August 25, 2005, asking it to pursue the grievances he lodged in 2003, about which he had received no news. He believes that his union was negligent and failed to respect his rights as set out in the collective agreement.

B–The Union

[5] In its November 15, 2005 response to the Board, the union wrote the following:

> 1. After carefully reading the complaint filed by Mr. Bélanger with the Board on September 26, 2005, the union does not contest certain facts presented by the complainant, such as the filing of five (5) grievances since May 2003 ... .
>
> 2. However, in order fully to grasp the matter in its entirety, it is imperative to point out a number of other facts that the complainant has failed to note ...
>
> ...
>
> 4. Firstly, it is difficult to identify and understand the nature of the complaint filed by Mr. Bélanger. All the grievances in his employee file since spring of 2003 are still pending settlement and are therefore protected. Consequently, any complaint on this subject is premature, given the circumstances.
>
> ...
>
> 6. ... In February 2004, Mr. Bélanger admitted that he needed help and that, in the circumstances, he could no longer cope with the anxiety and pressure that those interpersonal conflicts were causing him personally. In fact, Mr. Bélanger has been on sick leave since that time and, although it appears that he was fit to return to work since spring 2005, he still has not provided a valid medical certificate from his attending physician or from a designated therapist that would enable him to return to work as soon as possible.
>
> 7. It appears that Mr. Bélanger's union representative, Mr. Richard Brosseau, Vice-President of Local 100, has repeatedly asked him to provide the necessary medical information to the employer's medical services, in full transparency and confidentiality, but, to date, unfortunately to no avail.

II – Position des parties

A – Le plaignant

[4] Le plaignant est au service de VIA Rail Canada Inc. (l'employeur) depuis le 4 octobre 2001 et occupe un poste de soudeur/monteur et mécanicien de machinerie lourde au centre d'entretien de Montréal. Il est en congé de maladie depuis février 2004. Dans sa plainte, le plaignant allègue qu'il a transmis une lettre à son syndicat le 25 août 2005 pour lui demander de donner suite à ses griefs qui ont été présentés en 2003 et qu'il n'a pas eu de nouvelles. Il estime que son syndicat a été négligent et qu'il n'a pas respecté ses droits prévus à la convention collective.

B – Le syndicat

[5] Dans sa réponse au Conseil en date du 15 novembre 2005, le syndicat indique ce qui suit :

> 1. Après avoir lu attentivement la plainte de M. Bélanger soumise au Conseil le 26 septembre dernier, le Syndicat ne conteste pas certains faits présentés par le plaignant tels que la soumission de cinq (5) griefs depuis le mois de mai 2003...
>
> 2. Cependant, pour pleinement saisir toute l'affaire, il est impératif de présenter plusieurs autres faits que le plaignant a omis de préciser...
>
> ...
>
> 4. Dans un premier temps, il est difficile de cerner et de comprendre la nature de la plainte soumise par M. Bélanger. Tous les sujets concernant son dossier d'employé depuis le printemps 2003 sont toujours en procédure de règlement de grief ainsi que les délais de ces griefs, qui sont donc protégés. Par conséquent, toute plainte relative à ce sujet est prématurée dans les circonstances.
>
> ...
>
> 6. ... M. Bélanger a avoué en février 2004 qu'il avait besoin d'aide et que dans les circonstances, il n'était plus en mesure de supporter plus longtemps l'anxiété et la pression que ces conflits interpersonnels lui causaient tout particulièrement. Notamment, M. Bélanger est en congé de maladie depuis cette période de temps et malgré le fait qu'il appert qu'il serait apte à retourner au travail depuis le printemps 2005, celui-ci n'a toujours pas soumis de certificat médical valide de son médecin traitant ou d'un thérapeute désigné, qui permettrait d'initier son retour au travail dans les plus brefs délais.
>
> 7. Il appert que son représentant syndical, M. Richard Brosseau, Vice-président de la section locale 100, lui a demandé à maintes reprises de fournir l'information médicale requise au service médical de l'employeur, en toute transparence et confidentialité, mais malheureusement sans succès jusqu'à ce jour.

8. On June 20, 2005, VIA Rail wrote directly to the union (Mr. Richard Brosseau), notifying it that, if Mr. Bélanger provided a document authorizing the employer's medical services to contact his attending physician, the information gathered would remain confidential. The employer is required only to ascertain whether Mr. Bélanger is fit to return to work.

...

10. If Mr. Bélanger insists and/or indicates that his disciplinary record, including the subsequent grievances, is not the result of his behavioural problem but rather the result of another form of discrimination and/or harassment from the employer, we respectfully inform you that the union will not refer his grievances to arbitration and that those files will therefore be closed. At that point, Mr. Bélanger will be free to pursue his complaint before the Board.

.

12. In conclusion, the union is prepared and reserves the right to continue all the extraordinary efforts it has already made in order to help the complainant if this matter cannot be resolved by mutual agreement. That said, given the complainant's sizeable disciplinary record, we must emphasize that an arbitration hearing would likely not be in Mr. Bélanger's best interests, since we are currently attempting to reach a settlement with the employer. We urge Mr. Bélanger to consider the union's suggestion and to authorize access to the medical information required by the employer.

(translation)

8. Le 20 juin 2005, la société VIA Rail a écrit précisément au Syndicat (M. Richard Brosseau), l'avisant que si M. Bélanger soumet un document autorisant le service médical de l'employeur à communiquer avec son médecin traitant, les renseignements recueillis demeureraient confidentiels. La seule exigence de l'employeur est de savoir si M. Bélanger est apte ou non à revenir au travail.

...

10. Si M. Bélanger insiste et/ou indique que son dossier disciplinaire, incluant les griefs qui ont suivi, ne sont pas le résultat de son problème de comportement mais plutôt le résultat d'une autre forme de discrimination et/ou de harcèlement de la part de l'employeur, soyez respectueusement avisé que le Syndicat ne soumettra pas ses griefs à l'arbitrage et que ces dossiers seront donc clos. Dès lors, M. Bélanger sera libre de poursuivre sa plainte devant le Conseil.

...

12. En conclusion, le Syndicat est prêt à poursuivre tous les efforts extraordinaires déjà accomplis dans le but d'aider le plaignant et nous nous réservons de droit en ce sens, dans le cas où ce sujet ne pourrait être résolu à l'amiable. Cependant, compte tenu du dossier disciplinaire d'envergure du plaignant, nous devons souligner qu'il est peu probable qu'une audition en arbitrage soit dans le meilleur intérêt de M. Bélanger alors que nous tentons actuellement de parvenir à un règlement avec l'employeur. Nous conseillons vivement à M. Bélanger de prendre en considération la suggestion du Syndicat et de fournir l'autorisation d'accès aux renseignements médicaux requis par l'employeur.

B–The Employer

[6] In a letter to the Board dated November 22, 2005, the employer noted that this refers only to the deadline for Mr. Bélanger's grievances to be heard by an arbitrator. The employer indicated that it has no control over that matter, which falls under the jurisdiction of the union's internal administration. The employer stated that it does not intend to make submissions at this time.

C–The Complainant's Reply

[7] In his December 12, 2005 reply, the complainant argued that the union "minimized its efforts and resources for settling" (translation) his grievances. With regard to the state of his health, he alleged that his attending physician provided a document in February 2004 indicating that he would be fit to return to work as of August 1, 2004. The complainant stated that he has "attempted to return to work" since that date, but "everyone seems to want to prevent [him] from settling the grievances and returning to work" (translation).

B – L'employeur

[6] Dans une lettre au Conseil datée du 22 novembre 2005, l'employeur fait valoir que cette plainte concerne uniquement le délai dans lequel les griefs de M. Bélanger seront entendus par l'arbitre. Il indique n'exercer aucun contrôle à cet égard et que cette question relève de l'administration interne du syndicat. L'employeur soutient qu'il n'entend pas présenter d'observations à ce moment.

C – Réplique du plaignant

[7] Dans sa réplique en date du 12 décembre 2005, le plaignant soutient que le syndicat a « minimisé ses efforts ainsi que ses ressources pour le règlement » de ses griefs. Pour ce qui est de son état de santé, le plaignant allègue que son médecin traitant a fourni au mois de février 2004 un document qui indiquait qu'il serait apte à retourner au travail à partir du 1er août 2004. Le plaignant fait valoir qu'il « tente de reprendre [son] emploi » depuis cette date, mais que « tout le monde semble vouloir [l']empêcher de régler [ses] griefs ainsi que de réintégrer [son] travail ».

III–Additional Facts

[8] Although Mr. Bélanger's return to work is not the subject of this complaint, the Board considers it helpful to note the facts related to Mr. Bélanger's return to work, in order to clearly understand all of the background.

[9] In addition to the grievances that form the basis of this complaint, Mr. Bélanger also filed complaints of harassment and discrimination in the workplace in 2003 and 2004. At roughly the same time, he was also the subject of criminal court proceedings for uttering threats against the employer's managers. He was acquitted on March 7, 2005.

[10] The complainant has stated that he has been fit to return to work since August 1, 2004. To date, his attending physician has provided four brief medical certificates confirming that he is "fit to return to work" (translation).

[11] On April 5, 2005, the employer sent a letter to Mr. Bélanger that stated that he had refused to co-operate with the employer's physician, who had been unable to complete a medical diagnosis on March 16, 2005 as requested by the employer in its March 11, 2005, letter. In that letter, the employer also informed the complainant that the March 17, 2005, medical certificate that he provided, indicating that he was "fit to return to work" (translation), was unsatisfactory because the employer was unable to determine the type of assessment made by the signing physician. In its letter, the employer insisted on obtaining additional information on the complainant's medical condition, given his employee file.

[12] On May 31, 2005, that is, shortly after the complainant was acquitted, the union sent a letter to the employer requiring that it initiate Mr. Bélanger's return to work, since his attending physician had provided four medical certificates that confirmed that he was fit to return to work. The union's letter reads in part as follows:

> For the purposes of clarification, we consent to the employer's physician contacting the worker's attending physician in order to orally confirm Mr. Sébastien Bélanger's diagnosis and that he was fit to return to work. Given the nature of the worker's injury, we require that this information remain confidential.
>
> (translation)

III – Faits supplémentaires

[8] Bien que la réintégration de M. Bélanger ne fasse pas l'objet de la plainte à l'étude, le Conseil croit utile de mentionner les faits afférents au retour au travail de M. Bélanger afin de bien comprendre tout le contexte.

[9] En plus des griefs présentés par M. Bélanger et qui sont à l'origine de la présente plainte, le plaignant a aussi déposé des plaintes de harcèlement et de discrimination en milieu de travail au cours des années 2003 et 2004. À peu près durant la même période, le plaignant a aussi été l'objet de poursuites en Cour criminelle pour menaces envers les gestionnaires de l'employeur. Il a été acquitté le 7 mars 2005.

[10] Le plaignant se dit apte à retourner au travail depuis le 1er août 2004. Son médecin traitant a fourni jusqu'à ce jour quatre courts certificats médicaux confirmant que le plaignant est « apte à retourner au travail ».

[11] Le 5 avril 2005, l'employeur transmet une lettre à M. Bélanger dans laquelle il indique, d'une part, que ce dernier a refusé de collaborer avec le médecin de l'employeur, lequel n'a pu compléter un diagnostic médical le 16 mars 2005, tel que l'employeur l'avait demandé dans sa lettre du 11 mars 2005. D'autre part, il informe le plaignant que le certificat médical du 17 mars 2005 qu'il a fourni et qui indiquait « apte à retourner au travail » n'était pas satisfaisant, l'employeur ne pouvant pas déterminer le type d'évaluation faite par le médecin signataire. Dans sa lettre, l'employeur insiste pour obtenir davantage de renseignements sur la condition médicale du plaignant compte tenu de son dossier d'emploi.

[12] Le 31 mai 2005, soit peu de temps après l'acquittement du plaignant, le syndicat transmet une lettre à l'employeur l'enjoignant d'initier le retour au travail de M. Bélanger compte tenu du dépôt par son médecin traitant de quatre certificats médicaux confirmant qu'il est apte à reprendre son travail. Dans sa lettre, le syndicat indique entre autres ceci :

> Aux fins de clarification, nous consentons à ce que le médecin de l'employeur contacte le médecin traitant du travailleur afin de confirmer verbalement, le diagnostique (*sic*) et la capacité d'un retour au travail de M. Sébastien Bélanger. Dû à la nature de la lésion du travailleur nous exigeons que ces renseignements demeurent confidentiels.

[13] On June 20, 2005, the employer asked through the union that Mr. Bélanger complete a document authorizing the employer's medical services to contact his attending physician, noting that "the information to be gathered would remain confidential" (translation). On June 23, 2006, the union reminded the complainant that it was important to provide the necessary medical information to the employer in order to initiate discussions for his return to work.

[14] On September 29, 2006, the complainant provided another medical certificate, dated August 31, 2006, which indicated that he had been "fit to return to work since August 1, 2004" (translation).

[15] On September 30, 2006, the union requested a meeting with the employer in order "to draw up a return-to-work process" (translation).

[16] On January 5, 2007, the employer again wrote to the complainant and stated the following:

> Subject: Update to your medical file and return to work
>
> Mr. Bélanger:
>
> The history of your file on this subject goes back to April 5, 2005, when Mr. Denis Hamilton sent you a letter. On June 23, 2006, Mr. Richard Brosseau sent you a request on the same subject.
>
> You have provided a medical certificate dated August 31, 2006, that indicates that you have been "fit to return to work since August 1, 2004."
>
> I have attached a request for medical information, which will facilitate the gathering of specific medical information in order to update your medical file and guarantee an effective return to work.
>
> ..
>
> Please have this document completed by your attending physician and return it to us by Friday, February 2, 2007.
>
> (translation)

[17] In his February 14, 2007, response to the employer, Mr. Bélanger refused to comply with those requests for information.

IV–Pre-Hearing Conference

[18] On May 10, 2007, the Board held a pre-hearing conference, attended by the complainant, the union and

[13] Le 20 juin 2005, l'employeur, par l'intermédiaire du syndicat, demande à ce que M. Bélanger remplisse un document autorisant le service médical de l'employeur à communiquer avec son médecin traitant en précisant que « les renseignements qui seraient recueillis demeureraient confidentiels ». Le 23 juin 2006, le syndicat rappelle au plaignant qu'il est important de fournir à l'employeur les renseignements médicaux requis aux fins d'entamer des discussions de retour au travail.

[14] Le 29 septembre 2006, le plaignant fournit un autre certificat médical daté du 31 août 2006 qui indique qu'il est « apte à retourner au travail depuis le 1er août 2004 ».

[15] Le 30 septembre 2006, le syndicat demande à l'employeur une rencontre afin « d'élaborer un processus de retour au travail ».

[16] Le 5 janvier 2007, l'employeur écrit à nouveau au plaignant :

> Sujet : Mise à jour de votre dossier médical et retour au travail
>
> Monsieur Bélanger,
>
> L'historique de votre dossier sur le sujet remonte au 5 avril 2005 et ce par l'envoie (*sic*) d'une lettre de Monsieur Denis Hamilton. Par la suite, Monsieur Richard Brosseau vous a acheminé une requête sur le sujet le 23 juin 2006.
>
> Vous avez fourni un certificat médical daté le 31 août 2006 qui indiquait « Apte à retourner au travail depuis 1 août 2004. »
>
> Je tiens, par la présente, à joindre une « Demande des renseignements médicaux » qui facilitera le recueil de l'information médicale spécifique et ceci dans le but de mettre à jour votre dossier médical et garantir un retour au travail efficace.
>
> ...
>
> Je vous prie, Monsieur Bélanger, de faire remplir ce document par votre médecin traitant et nous le remettre avant vendredi le 2 février 2007.

[17] Dans sa réponse à l'employeur en date du 14 février 2007, M. Bélanger refuse de se soumettre à ses demandes de renseignements.

IV – Conférence préparatoire

[18] Le 10 mai 2007, le Conseil tient une conférence préparatoire à laquelle participent le plaignant, le

the employer, in order to simplify the evidence and consider the possibility of a settlement.

[19] At that conference, the union referred to the statements in its November 15, 2005, letter to the Board and reiterated the position it adopted at that time:

> 10. If Mr. Bélanger insists and/or indicates that his disciplinary record, including the subsequent grievances, is not the result of his behavioural problem but rather the result of another form of discrimination and/or harassment from the employer, we respectfully inform you that the union will not refer his grievances to arbitration and that those files will therefore be closed. At that point, Mr. Bélanger will be free to pursue his complaint before the Board.
>
> 11. For all practical purposes, Mr. Bélanger must understand that he is required to provide the necessary medical information regarding his previous psychological problems, the treatment he received, and his ongoing participation in a related assistance program.
>
> (translation)

[20] With regard to the progress of those grievances, the union added that the grievances are ready to be referred to arbitration, but for that referral to happen, the union first needs to know the state of the complainant's health.

[21] Counsel for the employer argued that the employer made repeated attempts to obtain information about the state of the complainant's health and requested his co-operation in that regard, but to no avail. She referred the Board to the various letters sent by the employer, which establish a lack of co-operation from the complainant, who persistently refused to provide a medical certificate signed by his attending physician that merely indicated that he had been fit to return to work since August 2004.

[22] Following the comments from the union and the employer, the complainant decided to leave the pre-hearing conference, being the view that it was pointless for him to continue the discussion. The Board therefore reserved its judgment.

V–Analysis and Decision

[23] The duty of fair representation required of a union pursuant to section 37 of the *Code* is set out as follows:

> 37. A trade union or representative of a trade union that is the bargaining agent for a bargaining unit shall not act in a manner

syndicat et l'employeur afin de simplifier la preuve et de considérer la possibilité d'un règlement.

[19] Au cours de cette conférence, le syndicat rappelle les propos de sa lettre au Conseil en date du 15 novembre 2005 et réitère la position qu'il a alors prise :

> 10. Si M. Bélanger insiste et/ou indique que son dossier disciplinaire, incluant les griefs qui ont suivi, ne sont pas le résultat de son problème de comportement mais plutôt le résultat d'une autre forme de discrimination et/ou de harcèlement de la part de l'employeur, soyez respectueusement avisé que le Syndicat ne soumettra pas ses griefs à l'arbitrage et que ces dossiers seront donc clos. Dès, lors, M. Bélanger sera libre de poursuivre sa plainte devant le Conseil.
>
> 11. À toute fin pratique, M. Bélanger doit comprendre qu'il est requis de fournir l'information médicale nécessaire au sujet de ses difficultés psychologiques antérieures et du traitement encouru à cet égard, ainsi que la poursuite de sa participation à un programme d'aide en ce sens.

[20] Quant à l'état d'avancement desdits griefs, le syndicat ajoute qu'ils sont prêts à être renvoyés à l'arbitrage, mais que pour ce faire, il doit d'abord connaître l'état de santé du plaignant.

[21] La procureure de l'employeur soutient que ce dernier a tenté à plusieurs reprises d'obtenir les renseignements sur l'état de santé du plaignant et qu'il lui a demandé sa collaboration à cet effet, mais sans succès. Elle renvoie le Conseil aux différentes lettres de l'employeur qui démontrent le manque de collaboration de la part du plaignant, ce dernier se butant à fournir toujours le même certificat médical signé par son médecin traitant qui indique qu'il est apte à retourner au travail depuis août 2004, sans plus.

[22] Par suite des commentaires du syndicat et de l'employeur, le plaignant a décidé de quitter la conférence préparatoire estimant qu'il était inutile de continuer la discussion. Le Conseil a donc pris sa décision en délibéré.

V – Analyse et décision

[23] Le devoir de représentation juste auquel est tenu un syndicat en vertu de l'article 37 du *Code* est décrit en ces termes :

> 37. Il est interdit au syndicat, ainsi qu'à ses représentants, d'agir de manière arbitraire ou discriminatoire ou de mauvaise

that is arbitrary, discriminatory or in bad faith in the representation of any of the employees in the unit with respect to their rights under the collective agreement that is applicable to them.

[24] The Board describes the purpose of that section in *Ghislaine Gagné*, [1999] CIRB no. 18:

> [9] The purpose of section 37 of the *Code* is to provide for sanctions against a union and its representatives, for acting in an arbitrary or discriminatory manner or in bad faith in the representation of employees pursuant to the collective agreement. Each case is assessed on the basis of whether or not the union's conduct fell below a standard found acceptable by the Board. The Board's role is to review the union's internal decision-making process and not to inquire into the merits of grievances.
>
> (page 4)

[25] In order to interpret and apply that section of the *Code*, the Board uses as its benchmark the following criteria set out by the Supreme Court of Canada in *Canadian Merchant Service Guild* v. *Gagnon et al.*, [1984] 1 S.C.R. 509:

> 1. The exclusive power conferred on a union to act as spokesman for the employees in a bargaining unit entails a corresponding obligation on the union to fairly represent all employees comprised in the unit.
>
> 2. When, as is true here and is generally the case, the right to take a grievance to arbitration is reserved to the union, the employee does not have an absolute right to arbitration and the union enjoys considerable discretion.
>
> 3. This discretion must be exercised in good faith, objectively and honestly, after a thorough study of the grievance and the case, taking into account the significance of the grievance and of its consequences for the employee on the one hand and the legitimate interests of the union on the other.
>
> 4. The union's decision must not be arbitrary, capricious, discriminatory or wrongful.
>
> 5. The representation by the union must be fair, genuine and not merely apparent, undertaken with integrity and competence, without serious or major negligence, and without hostility towards the employee.
>
> (page 527)

[26] In particular, those criteria are used to determine whether a union has properly exercised its discretionary power in referring an employee's grievance to arbitration. In accordance with those criteria, the Board examines the union's conduct in how the union managed the employee's grievance (see *Vergel Bugay et al.*, [1999] CIRB no. 45; 57 CLRBR (2d) 182; and

foi à l'égard des employés de l'unité de négociation dans l'exercice des droits reconnus à ceux-ci par la convention collective.

[24] Le Conseil a décrit l'objet de cet article dans *Ghislaine Gagné*, [1999] CCRI n° 18 :

> [9] L'article 37 du *Code* vise à sanctionner les agissements discriminatoires ou de mauvaise foi d'un syndicat et de ses représentants relativement aux employés qu'il représente, aux fins de la convention collective. Chaque cas est évalué à la lumière de la norme de conduite que le Conseil juge acceptable. Le rôle du Conseil est d'étudier le processus décisionnel interne du syndicat et non de faire enquête sur le bien-fondé des griefs.
>
> (page 4)

[25] Afin d'interpréter et d'appliquer cette disposition du *Code*, le Conseil s'appuie sur les critères suivants qui ont été énoncés par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Guilde de la marine marchande du Canada* c. *Gagnon et autre*, [1984] 1 R.C.S. 509 :

> 1. Le pouvoir exclusif reconnu à un syndicat d'agir à titre de porte-parole des employés faisant partie d'une unité de négociation comporte en contrepartie l'obligation de la part du syndicat d'une juste représentation de tous les salariés compris dans l'unité.
>
> 2. Lorsque, comme en l'espèce et comme c'est généralement le cas, le droit de porter un grief à l'arbitrage est réservé au syndicat, le salarié n'a pas un droit absolu à l'arbitrage et le syndicat jouit d'une discrétion appréciable.
>
> 3. Cette discrétion doit être exercée de bonne foi, de façon objective et honnête, après une étude sérieuse du grief et du dossier, tout en tenant compte de l'importance du grief et des conséquences pour le salarié, d'une part, et des intérêts légitimes du syndicat d'autre part.
>
> 4. La décision du syndicat ne doit pas être arbitraire, capricieuse, discriminatoire, ni abusive.
>
> 5. La représentation par le syndicat doit être juste, réelle et non pas seulement apparente, faite avec intégrité et compétence, sans négligence grave ou majeure, et sans hostilité envers le salarié.
>
> (page 527)

[26] On applique ces critères pour décider notamment si le syndicat s'est prévalu à juste titre de son pouvoir discrétionnaire de renvoyer le grief d'un employé à l'arbitrage. Conformément à ces critères, le Conseil analyse la conduite du syndicat dans le contexte de sa gestion du grief de l'employé (voir *Vergel Bugay et autres*, [1999] CCRI n° 45; 57 CLRBR (2d) 182; et

2000 CLLC 220-034). The Board does not consider on appeal the union's decision not to refer a grievance to arbitration; rather, it evaluates how the union processed the grievance. In short, the Board renders a decision on the union's decision-making process, not on the merits of the complainant's grievance.

[27] In this case, although the complainant's return to work is not at issue in his complaint, which concerns only the five grievances that he filed, the Board is of the opinion that it must consider the entire background of the situation in order to fully grasp the case.

[28] The complainant has criticized his union for breaching its duty of fair representation because it did not pursue the grievances he filed in 2003 and 2004. Those grievances addressed disciplinary measures regarding both his absenteeism and his behaviour toward the managers in his workplace. It is also acknowledge that the complainant may have experienced a difficult and stressful time in 2004 for various reasons that need not be mentioned. In fact, it was during that time that the complainant filed complaints of harassment and discrimination against 11 persons in his workplace. At that same time, his physician prescribed that he stop working. The complainant has been on sick leave since February 2004. According to the first medical certificate provided by his attending physician, dated July 27, 2004, the complainant has been fit to return to work since August 1, 2004.

[29] On August 25, 2005, the complainant asked his union to pursue his grievances. On September 26, 2005, he filed a complaint with the Board criticizing his union for not respecting the provisions of the collective agreement.

[30] In the union's opinion, for it to be able to refer the grievances to arbitration, the complainant must provide the necessary medical information pertaining to the psychological problems he was experiencing when the grievances were filed, so that the union can provide an appropriate defence for his behaviour at that time. The union has also stated that it is prepared to make every effort to help the complainant reach a settlement with the employer, including its co-operation in trying to break the impasse regarding his return to work.

2000 CLLC 220-034). Il n'examine pas en appel la décision du syndicat de ne pas porter un grief à l'arbitrage, mais évalue plutôt la manière dont il a traité le grief. Bref, le Conseil se prononce sur le processus décisionnel du syndicat et non sur le bien-fondé du grief du plaignant.

[27] Dans la présente affaire, même si la question du retour au travail du plaignant n'est pas visée par sa plainte puisque celle-ci concerne uniquement les cinq griefs qu'il a présentés, le Conseil est d'avis qu'il doit examiner tout le contexte de la situation pour bien saisir l'affaire.

[28] Le plaignant reproche à son syndicat d'avoir manqué à son devoir de représentation juste parce qu'il n'a pas donné suite à ses griefs qui datent de 2003 et de 2004. Ces griefs concernent des mesures disciplinaires liées à la fois à son absentéisme et à son comportement envers les gestionnaires à son lieu de travail. On sait par ailleurs qu'une période en 2004 a possiblement été difficile et stressante pour le plaignant pour diverses raisons qu'il n'est pas nécessaire d'évoquer. C'est d'ailleurs durant cette période que le plaignant a déposé des plaintes de harcèlement et de discrimination contre 11 personnes à son lieu de travail. Au même moment, son médecin lui prescrit un arrêt de travail. Le plaignant est en congé de maladie depuis février 2004. Selon le premier certificat médical fourni par son médecin traitant et daté du 27 juillet 2004, le plaignant est apte à retourner au travail depuis le 1er août 2004.

[29] Le 25 août 2005, le plaignant demande à son syndicat de donner suite à ses griefs. Le 26 septembre 2005, il dépose une plainte au Conseil reprochant à son syndicat de ne pas respecter les dispositions de la convention collective.

[30] Le syndicat est d'avis que pour qu'il puisse renvoyer les griefs à l'arbitrage, le plaignant doit fournir les renseignements médicaux nécessaires afférents aux difficultés psychologiques qu'il a connues durant la période où les griefs ont été présentés, pour qu'il puisse assurer une défense adéquate quant à son comportement durant cette période. Le syndicat se dit également prêt à poursuivre tous les efforts dans le but d'aider le plaignant à parvenir à un règlement avec l'employeur, y compris fournir sa collaboration pour tenter de dénouer l'impasse touchant son retour au travail.

[31] The Board considers that all the problems with Mr. Bélanger's employee file are related to the fact that neither the union nor the employer has been able to break the impasse regarding his return to work, since the complainant has yet to appear to want to co-operate by providing the necessary medical information other than the medical certificates from his attending physician.

[32] It must be borne in mind that, in 2004, the complainant found himself in a very sensitive situation. The evidence indicates that his union represented him appropriately before the employer and before Quebec's Commission de la santé et de la sécurité du travail throughout that time. The union presented all his grievances in response to the measures taken by the employer in relation to his absenteeism and his behaviour in the workplace. At the pre-hearing conference, the union confirmed that all of the complainant's grievances are now ready to be referred to arbitration, but that the complainant must first provide the necessary medical information regarding his previous psychological problems and any treatment he received. In fact, that is the basis for the union's defence for Mr. Bélanger.

[33] In this regard, it is important to note that the Board will not substitute its own decision for that of the union or act as a court of appeal from union decisions (see *Fred Blacklock et al.*, [2001] CIRB no. 139; *Yvonne Misiura*, [2000] CIRB no. 63; and 59 CLRBR (2d) 305; and *Anthony William Amor* (1987), 70 di 98; and 18 CLRBR (NS) 249 (CLRB no. 633)).

[34] After analyzing the facts adduced and the positions of the parties, in light of the preceding, and considering the background of this case, the Board finds that the complainant has not established that the union breached its duty of fair representation.

[35] For the reasons cited above, the complaint is dismissed.

[31] Le Conseil est d'avis que toutes les difficultés entourant le dossier d'emploi de M. Bélanger sont liées au fait que ni le syndicat ni l'employeur ne sont en mesure de dénouer l'impasse concernant son retour au travail, compte tenu du fait que jusqu'à maintenant le plaignant ne semble pas vouloir collaborer pour fournir les renseignements médicaux requis autres que les certificats médicaux de son médecin traitant.

[32] Il ne faut pas oublier que le plaignant s'est trouvé dans une situation fort délicate en 2004. La preuve démontre que son syndicat l'a représenté de façon adéquate devant l'employeur et la Commission de la santé et de la sécurité du travail durant toute cette période. Le syndicat a présenté tous ses griefs à la suite des mesures prises par l'employeur concernant son absentéisme et son comportement au travail. En conférence préparatoire, le syndicat a confirmé que tous les griefs du plaignant sont maintenant prêts à être renvoyés à l'arbitrage, mais que le plaignant doit d'abord fournir les renseignements médicaux nécessaires au sujet de ses difficultés psychologiques antérieures et du traitement reçu à cet égard, le cas échéant. C'est d'ailleurs sur ce fondement que le syndicat entend assurer la défense de M. Bélanger.

[33] Il est important de mentionner à cet égard que le Conseil ne va pas substituer sa propre décision à celle du syndicat et agir comme une cour d'appel des décisions syndicales (voir *Fred Blacklock et autres*, [2001] CCRI n° 139; *Yvonne Misiura*, [2000] CCRI n° 63; et 59 CLRBR (2d) 305; et *Anthony William Amor* (1987), 70 di 98; et 18 CLRBR (NS) 249 (CCRT n° 633)).

[34] Ayant analysé les faits qui lui ont été présentés et la position des parties à la lumière de ce qui précède et compte tenu du contexte de la présente affaire, le Conseil conclut que le plaignant n'a pas établi que le syndicat avait manqué à son devoir de représentation juste.

[35] Pour les motifs exposés ci-dessus, la plainte est rejetée.

CASES CITED

Amor (Anthony William) (1987), 70 di 98; and 18 CLRBR (NS) 249 (CLRB no. 633)

Blacklock (Fred) et al., [2001] CIRB no. 139

AFFAIRES CITÉES

Amor (Anthony William) (1987), 70 di 98; et 18 CLRBR (NS) 249 (CCRT n° 633)

Blacklock (Fred) et autres, [2001] CCRI n° 139

Bugay (Vergel) et al., [1999] CIRB no. 45; 57 CLRBR (2d) 182; and 2000 CLLC 220-034

Canadian Merchant Service Guild v. *Gagnon et al.*, [1984] 1 S.C.R. 509

Gagné (Ghislaine), [1999] CIRB no. 18

Misiura (Yvonne), [2000] CIRB no. 63; and 59 CLRBR (2d) 305

STATUTE CITED

Canada Labour Code, Part I, ss. 16.1; 37

Bugay (Vergel) et autres, [1999] CCRI nº 45; 57 CLRBR (2d) 182; et 2000 CLLC 220-034

Gagné (Ghislaine), [1999] CCRI nº 18

Guilde de la marine marchande du Canada c. *Gagnon et autre*, [1984] 1 R.C.S. 509

Misiura (Yvonne), [2000] CCRI nº 63; et 59 CLRBR (2d) 305

LOI CITÉE

Code canadien du travail, Partie I, art. 16.1; 37

Canada Industrial Relations Board
Conseil canadien des relations industrielles

Vol. 9-07

Reasons for decision

Public Service Alliance of Canada,
complainant,
and
Canadian Corps of Commissionaires, N.B. & P.E.I. Division, Inc.; Greater Moncton International Airport Authority Inc.,
respondents.

CITED AS: Greater Moncton International Airport Authority Inc.

Board File: 26018-C

Decision no. 383
June 8, 2007

Unfair labour practice complaint pursuant to sections 94(1) and 94(3) of the *Canada Labour Code, Part I.*

Unfair labour practice—Preliminary objection—Section 96—Definition of person—Practice and procedure—This is an unfair labour practice complaint filed by the union claiming that the Corps of Commissionaires (Corps) or the Greater Moncton International Airport Authority Inc. (GMIAAI), on behalf of the Corps have interfered with the union's organizing efforts and penalized employees for their union activities contrary to sections 94(1) and 94(3) of the *Code*—The union also alleges that the Corps or the GMIAAI, including its chief executive officer, have intimidated and coerced employees in relation to their right to become or remain members of the union, contrary to section 96 of the *Code*—The GMIAAI raises a preliminary objection to the Board's jurisdiction to determine whether it has violated section 96 of the *Code*—The GMIAAI takes the position that it is not a "person" within the meaning of section 96 of the *Code*—The question before the Board is whether the entity whose conduct is alleged to have contravened the *Code* is subject to the prohibitions contained in section 96 of the *Code*—The Board has never had to decide whether a third party that is not an employer, a union or an employee, like the GMIAAI in the present complaint, can nonetheless be a person within the meaning of section 96 of the *Code*—The Board finds that section 96 is a more general, catch-all

Motifs de décision

Alliance de la Fonction publique du Canada,
plaignante,
et
Corps canadien des commissionnaires, Division du N.-B. et de l'Î.-P.-É., Inc.; Direction de l'Aéroport international du Grand Moncton Inc.,
intimés.

CITÉ: Direction de l'Aéroport international du Grand Moncton Inc.

Dossier du Conseil : 26018-C

Décision n° 383
Le 8 juin 2007

Plainte de pratique déloyale de travail aux termes des paragraphes 94(1) et 94(3) du *Code canadien du travail, Partie I.*

Pratique déloyale de travail – Objection préliminaire – Article 96 – Définition de personne – Pratique et procédure – Il s'agit d'une plainte de pratique déloyale de travail dans le cadre de laquelle le syndicat soutient que le Corps canadien des commissionnaires (le Corps) ou la Direction de l'Aéroport international du Grand Moncton Inc. (la DAIGM), agissant au nom du Corps, sont intervenus dans les activités de syndicalisation du syndicat et ont pénalisé les employés pour leurs activités syndicales, alors que les paragraphes 94(1) et 94(3) du *Code* l'interdisent – Le syndicat allègue en outre que le Corps ou la DAIGM – voire son chef de la direction – ont intimidé les employés et usé de mesures coercitives envers eux pour s'opposer à leur droit d'adhérer ou de continuer d'adhérer au syndicat, ce qui est interdit par l'article 96 du *Code* – La DAIGM a soulevé une objection préliminaire contestant la compétence du Conseil de déterminer si elle avait contrevenu à l'article 96 du *Code* – La DAIGM part du principe qu'elle n'est pas une « personne » au sens de l'article 96 du *Code* – Le Conseil doit décider si l'entité dont la conduite aurait contrevenu au *Code* est visée par l'interdiction de l'article 96 du *Code* – Le Conseil n'a jamais eu à décider si une tierce partie n'étant ni un employeur, ni un syndicat, ni un employé, comme la DAIGM en l'espèce, peut tout de même être une personne au sens de l'article 96 du *Code* – Le Conseil

provision prohibiting intimidation and coercion by any person respecting trade union membership and is intended to cast a wider net in terms of whose conduct it restricts—The term "person" is used throughout the *Code* and nowhere is there an express limitation placed on its meaning—Section 96 should be interpreted in a fair, broad and liberal manner to best ensure the attainment of the *Code*'s objectives—There already exist provisions in sections 94 and 95 of the *Code* that address the traditional relationship between employers and employees and capture coercive and intimidating conduct by either the employer or the union against employees—In contrast, we see that section 96 is intended to have a much broader reach in order to protect the fundamental right of employees to freely exercise their choice about union representation—Such choice should be free of coercion and intimidation, without regard to the status of the person that may be interfering with that choice—The Board is of the view that the GMIAAI is sufficiently connected with or involved in the labour relations of the employees of the Corps to conclude that it is a person within the intended scope of section 96 of the *Code*—The Board's ruling on this preliminary jurisdiction issue is not determinative on the merits of the union's complaint against the GMIAAI—The preliminary objection is dismissed.

conclut que l'article 96 est une disposition générale omnibus interdisant l'intimidation et la coercition par quiconque en ce qui concerne l'adhésion à un syndicat et qu'il est censé avoir une portée plus générale dans ce qu'il interdit – Le mot « personne » est employé dans tout le *Code*, mais l'on n'y trouve nulle part une limite explicite de son sens – L'article 96 devrait être interprété d'une façon équitable et libérale, au sens large, de façon à maximiser les chances d'atteindre les objectifs du *Code* – Il existe déjà aux articles 94 et 95 du *Code* des dispositions applicables aux relations traditionnelles entre employeurs et employés qui interdisent la conduite coercitive et intimidante à l'endroit des employés, tant par l'employeur que par le syndicat – Par contre, l'article 96 est censé avoir une portée bien plus vaste pour protéger le droit fondamental des employés d'exercer librement leur choix d'être représentés ou non par un syndicat – Ce choix devrait se faire sans coercition ni intimidation et sans égard au statut de la personne qui pourrait s'ingérer dans le processus – Le Conseil est convaincu que la DAIGM est suffisamment liée aux relations du travail des employés du Corps – ou qu'elle y participe suffisamment – pour conclure qu'elle est une personne au sens que le législateur entendait donner à l'article 96 du *Code* – La décision du Conseil sur la question préliminaire de compétence n'est pas déterminante quant au bien-fondé de la plainte du syndicat contre la DAIGM – L'objection préliminaire est rejetée.

The Board was composed of Ms. Julie M. Durette, Vice-Chairperson, sitting alone pursuant to section 14(3)(e) and (f) of the *Canada Labour Code (Part I–Industrial Relations)* (the *Code*). A hearing was held on January 23, 2007, in Moncton, New Brunswick.

Le banc du Conseil était composé de M[e] Julie M. Durette, Vice-présidente, siégeant seule en vertu des alinéas 14(3)e) et f) du *Code canadien du travail (Partie I – Relations du travail)* (le *Code*). Une audience a eu lieu le 23 janvier 2007 à Moncton, au Nouveau-Brunswick.

Appearances

Ms. Shannon Blatt, for the Public Service Alliance of Canada;
Ms. Tara Erskine and Mr. David W. Clark, for the Canadian Corps of Commissionaires, N.B. & P.E.I. Division, Inc.;
Mr. G. Robert Basque, Q.C., for the Greater Moncton International Airport Authority Inc.

Ont comparu

M[e] Shannon Blatt, pour l'Alliance de la Fonction publique du Canada;
M[e] Tara Erskine et M[e] David W. Clark, pour le Corps canadien des commissionnaires, Division du N.-B. et de l'Î.-P.-É., Inc.;
M[e] G. Robert Basque, c.r., pour la Direction de l'Aéroport international du Grand Moncton Inc.

I–Nature of the Complaint

[1] This unfair labour practice complaint was filed by the Public Service Alliance of Canada (the PSAC or the complainant) on November 23, 2006. The PSAC claims

I – Nature de la plainte

[1] Le 23 novembre 2006, l'Alliance de la Fonction publique du Canada (l'AFPC ou la plaignante) a déposé une plainte de pratique déloyale de travail. L'AFPC

that the Corps of Commissionaires, N.B. & P.E.I Division, Inc. (the Corps) or the Greater Moncton International Airport Authority Inc. (the GMIAAI), on behalf of the Corps, have interfered with the union's organizing efforts and penalized employees for their union activities contrary to sections 94(1) and 94(3) of the *Code*. The PSAC further alleges that the Corps or the GMIAAI, including its Chief Executive Officer, have intimidated and coerced employees in relation to their right to become or remain members of the union, contrary to section 96 of the *Code*.

II–Background and Facts

[2] The GMIAAI operates the Greater Moncton International Airport (the Airport). The Airport is operated under a lease from the Government of Canada since September 1, 1997, when the GMIAAI assumed operation of the Airport from Transport Canada. The GMIAAI is responsible for the security of the Airport and for compliance with the obligations set out by Transport Canada. The GMIAAI's Board of Directors is composed of community and government representatives.

[3] The Corps provides a variety of security services to clients on a contractual basis. Its mandate is to create and maintain employment for veterans of the Canadian Armed Forces, retired Royal Canadian Mounted Police members and persons of good character.

[4] The Corps had provided security services at the Airport for approximately seven years prior to September 1997, when the GMIAAI assumed the Airport's operations. Contract relations during those seven years were based on the federal government's National Master Standing Offer for Security Guard Services, which required Transport Canada to use the Corps as a sole security service provider and precluded competition. After the GMIAAI assumed the operations of the Airport, physical security of the site and facility continued to be assured by the Corps by virtue of a series of successive contract renewals and manpower amendments between the GMIAAI and the Corps.

soutient que le Corps canadien des commissionnaires, Division du N.-B. et de l'Î.-P.-É., Inc. (le Corps) ou la Direction de l'Aéroport international du Grand Moncton Inc. (la DAIGM), agissant au nom du Corps, sont intervenus dans les activités de syndicalisation de l'AFPC et ont pénalisé les employés pour leurs activités syndicales, alors que les paragraphes 94(1) et 94(3) du *Code* l'interdisent. L'AFPC allègue en outre que le Corps ou la DAIGM – voire son chef de la direction – ont intimidé les employés et usé de mesures coercitives envers eux pour s'opposer à leur droit d'adhérer ou de continuer d'adhérer au syndicat, ce qui est interdit par l'article 96 du *Code*.

II – Contexte et faits

[2] La DAIGM exploite l'Aéroport international du Grand Moncton (l'aéroport), en vertu d'un bail accordé par le gouvernement du Canada depuis le 1er septembre 1997, date à laquelle elle a pris la relève de Transports Canada à cette fin. La DAIGM est responsable de la sécurité de l'aéroport et du respect des obligations que Transports Canada lui a imposées; son conseil d'administration est composé de représentants locaux et gouvernementaux.

[3] Le Corps offre divers services de sécurité à ses clients, sur une base contractuelle. Son mandat consiste à créer et conserver des emplois pour d'anciens membres des Forces armées canadiennes, des membres retraités de la Gendarmerie royale du Canada et des personnes de bonne réputation.

[4] Le Corps assurait les services de sécurité à l'aéroport depuis environ sept ans en septembre 1997, quand la DAIGM en a assumé l'exploitation. Les relations contractuelles du Corps avec l'administration aéroportuaire ces sept années-là étaient basées sur l'Offre à commandes principale et nationale (OCPN) pour les services de gardiens de sécurité, qui exigeait que Transports Canada fasse du Corps son fournisseur exclusif de services de sécurité, en interdisant la concurrence. Après que la DAIGM eut assumé l'exploitation de l'aéroport, la sécurité matérielle des lieux et des installations a continué d'être assurée par le Corps grâce à une série de renouvellements successifs du marché et de modifications des effectifs sur lesquels la DAIGM et le Corps se sont entendus.

[5] The PSAC was certified on March 10, 2006, as the bargaining agent for a unit of employees of the Corps employed at the Airport (Board order no. 9062-U).

[6] In April of 2006, the GMIAAI decided to put out to tender the Airport's security services through various advertisements. On or about July 4, 2006, the GMIAAI released a Request for Proposal for security and related services at the Airport for a three-year term, from November 1, 2006, to October 31, 2009, with a two-year renewal option.

[7] On December 6, 2006, the GMIAAI awarded the full contract for services previously provided by the Corps to Walkers Investigation Bureau Ltd. (Walkers). Walkers took over the Airport security and related services (the contract) effective January 16, 2007. Walkers has hired mostly former Corps employees to meet its contract requirements.

[8] The PSAC alleges, among other things, that the Corps and the GMIAAI acted in concert or collusion to engineer a refusal by the GMIAAI to award the contract to the Corps. It alleges that the decision to award the contract at the Airport to another service provider was motivated, in part, by anti-union animus. The PSAC also alleges that the GMIAAI has violated section 96 of the *Code*. In support of its allegations against the GMIAAI, the PSAC relies, *inter alia*, on alleged statements made by the GMIAAI's Chief Executive Officer and the fact that the GMIAAI rescinded the security clearance pass of the PSAC's Local President, thereby denying him any further work opportunities at the Airport.

[9] The GMIAAI raised a preliminary objection to the Board's jurisdiction to determine whether it has violated section 96 of the *Code*. Simply put, the GMIAAI takes the position that it is not a "person" within the meaning of section 96 of the *Code*.

[10] On January 23, 2007, the Board heard the parties on the sole issue of the Board's jurisdiction to make a finding against the GMIAAI under section 96 of the *Code*. At the teleconference held with the parties on January 30, 2007, the Board rendered an oral decision on this preliminary issue. The Board found that the GMIAAI falls within the meaning of the term "person" covered by the scope of section 96 of the *Code*.

[5] L'AFPC a été accréditée le 10 mars 2006 à titre d'agent négociateur d'une unité d'employés du Corps travaillant à l'aéroport (ordonnance du Conseil nº 9062-U).

[6] En avril 2006, la DAIGM a décidé de publier des annonces en vue d'obtenir des services contractuels de sécurité pour l'aéroport. Vers le 4 juillet 2006, elle a publié une demande de propositions pour la prestation de services de sécurité et autres services connexes à l'aéroport pendant trois ans, du 1er novembre 2006 au 31 octobre 2009, avec option de renouvellement du marché pour deux ans.

[7] Le 6 décembre 2006, la DAIGM a adjugé la totalité du marché des services jusque-là assurés par le Corps à Walkers Investigation Bureau Ltd. (Walkers), qui a commencé à offrir les services de sécurité et autres services connexes à l'aéroport le 16 janvier 2007. Pour s'acquitter de ses obligations contractuelles, Walkers a embauché surtout d'anciens employés du Corps.

[8] L'AFPC allègue notamment que le Corps et la DAIGM ont agi de concert ou de connivence pour que cette dernière refuse d'adjuger le marché au Corps. Elle déclare que la décision d'adjuger le marché de l'aéroport à un autre fournisseur de services était en partie motivée par l'antisyndicalisme. L'AFPC affirme en outre que la DAIGM a contrevenu à l'article 96 du *Code*. À l'appui de ses allégations, l'AFPC se fonde notamment sur des déclarations qui auraient été faites par le chef de la direction de la DAIGM et sur le fait que cette dernière a annulé le laissez-passer de sécurité du président de la section locale du syndicat, le privant ainsi de toute autre possibilité de travailler encore à l'aéroport.

[9] La DAIGM a soulevé une objection préliminaire contestant la compétence du Conseil de déterminer si elle avait contrevenu à l'article 96 du *Code*, en partant tout simplement du principe qu'elle n'est pas une « personne » au sens de cet article.

[10] Le 23 janvier 2007, le Conseil a entendu les parties sur la seule question de sa compétence de rendre une décision impliquant la DAIGM en vertu dudit article 96 du *Code*. Lors de la téléconférence avec les parties, le 30 janvier 2007, le Conseil a rendu une décision de vive voix sur cette question préliminaire, en concluant que la DAIGM correspond à la définition de « personne » au sens de l'article 96.

[11] The Board indicated that it would provide the written reasons for its decision on this preliminary issue within its decision on the merits of the complaint. Dates to hear the merits of the complaint were scheduled from April 10 to 13, 2007.

[12] On March 9, 2007, the GMIAAI applied for judicial review of the Board's decision on the preliminary issue, and on March 20, 2007, it applied for a stay of the Board's proceedings. By order dated April 5, 2007, the Federal Court of Appeal stayed the Board's proceedings. The Board then advised the parties that it would issue separate reasons for its determination on the preliminary issue. The paragraphs that follow contain a brief summary of the parties' positions and the Board's reasons on the preliminary issue.

III–Positions of the Parties

A–The GMIAAI

[13] The GMIAAI objects to the Board's jurisdiction. It maintains that it is a third party to the labour relations between the PSAC and the Corps and that therefore it is not a "person" within the meaning of section 96 of the *Code*. The GMIAAI is of the view that the Board lacks jurisdiction to hear the merits of the PSAC's complaint as to whether it has violated section 96 of the *Code*.

[14] The GMIAAI argues that section 4 of the *Code* sets out the parameters for applications made under Part I of the *Code*, including complaints made pursuant to section 96 of the *Code*. According to the GMIAAI, this section outlines three classifications of players involved in labour relations and who are subject to Part I of the *Code*: employees who have a connection with the operation of the federal work, undertaking or business, employers or employers' organizations composed of those employees or trade unions.

[15] According to the GMIAAI, the scheme of the *Code*, as evidenced by both section 4 of the *Code* and its Preamble, is to protect parties engaged in labour relations such as employees, unions and employers and to circumscribe their rights and obligations for the purposes of collective bargaining, freedom of association, employee safety, etc. The GMIAAI alleges that the scheme of the *Code* is not to regulate the behaviour of consumers or contracting parties because they may be **anyone**, in the case of private citizens, or

[11] Le Conseil a déclaré qu'il allait préciser par écrit les motifs de sa décision sur cette question préliminaire dans sa décision sur le bien-fondé de la plainte; il a fixé les dates d'audience à cette fin du 10 au 13 avril 2007.

[12] Le 9 mars 2007, la DAIGM a présenté une demande de contrôle judiciaire de la décision du Conseil sur la question préliminaire, puis réclamé une suspension de la procédure du Conseil le 20 mars 2007. Dans une ordonnance datée du 5 avril 2007, la Cour d'appel fédérale a suspendu la procédure du Conseil, ce sur quoi le Conseil a informé les parties qu'il allait leur donner des motifs distincts de sa décision sur la question préliminaire. Les paragraphes qui suivent sont un résumé succinct de la position des parties et des motifs de la décision du Conseil sur la question préliminaire.

III – Position des parties

A – DAIGM

[13] La DAIGM conteste la compétence du Conseil. Elle soutient être une tierce partie aux relations du travail qu'entretiennent l'AFPC et le Corps, de sorte qu'elle dit ne pas être une « personne » au sens de l'article 96 du *Code*. À son avis, le Conseil n'a pas compétence pour se prononcer sur le bien-fondé de la plainte de l'AFPC, qui l'accuse d'avoir contrevenu à l'article 96 du *Code*.

[14] La DAIGM fait valoir que l'article 4 du *Code* établit les paramètres des demandes présentées sous le régime de la partie I du *Code*, ce qui inclut les plaintes déposées en vertu de l'article 96. Selon elle, l'article 4 précise que la partie I du *Code* s'applique à trois sortes d'intervenants dans les relations du travail : les employés dans une entreprise fédérale, leurs employeurs ou les organisations patronales qui les relient, ou encore les syndicats.

[15] D'après la DAIGM, l'esprit du *Code* – son article 4 et son préambule en témoignent – consiste à protéger les parties aux relations du travail (les employés, les syndicats et les employeurs) ainsi qu'à définir leurs droits et leurs obligations en matière de négociation collective, de liberté d'association, de sécurité des employés, etc. La DAIGM allègue que le *Code* n'a pas pour objet de réglementer le comportement des consommateurs ni des parties contractantes, qui peuvent être **n'importe qui** dans le cas d'un particulier ou

anything, in the case of a corporate entity. The GMIAAI argues that despite the fact that section 96 is referred to as a "catch-all" provision, its application cannot extend beyond the parameters of the scheme of the *Code*.

[16] The GMIAAI submits that the intent of section 96 of the *Code* is to prohibit individual employees, in addition to employers or trade unions, from committing unfair labour practices, which prohibitions are provided for under sections 94 and 95. The GMIAAI argues that this position is further supported by the general and specific remedial provisions under the *Code*.

[17] The GMIAAI relies on the Board's decision in *Louise Galarneau*, [2003] CIRB no. 239, for the principle that the Board has no jurisdiction to entertain an unfair labour practice complaint against it, because it does not fall in any of the classifications mentioned above, that is, a union, an employee or an employer. The GMIAAI submits that it is a third party to any labour relations between the Corps, the employees it hires and the PSAC, their chosen bargaining agent, and as such, it does not participate in any labour relations with these parties.

[18] In summary, the GMIAAI argues that the Board has no jurisdiction to make any findings or issue any orders against a third party consumer of services previously supplied by the Corps.

B–The PSAC

[19] The PSAC submits that the GMIAAI as a body corporate and as a federal undertaking is a legal person, and a person within the meaning of section 96 of the *Code*. It maintains that the term "person," whose actions are regulated under section 96, must be given a fair, liberal and the broadest interpretation possible. According to the PSAC, a narrow interpretation of the term person, limited to the three classifications (employers, employees and unions) as proposed by the GMIAAI, goes against the objectives of the Preamble of the *Code*.

[20] The PSAC is of the view that a broad interpretation of the scope of section 96 of the *Code* is also reflected in other sections of the *Code*. By way of example, the PSAC refers to the provisions of the *Code*

n'importe quoi dans celui d'une personne morale. La DAIGM soutient que, même si l'article 96 est considéré comme une disposition « omnibus », son application ne saurait s'étendre au-delà des paramètres de l'esprit du *Code*.

[16] La DAIGM maintient que l'article 96 du *Code* est censé interdire aux employés pris individuellement, en plus des employeurs ou des syndicats, d'user de pratiques déloyales de travail, car ces interdictions figurent aux articles 94 et 95. Elle affirme que cette position est étayée par les dispositions générales et spécifiques de redressement du *Code*.

[17] La DAIGM invoque la décision que le Conseil a rendue dans *Louise Galarneau*, [2003] CCRI n° 239, à l'appui de son affirmation que le Conseil n'a pas compétence pour entendre une plainte de pratique déloyale de travail portée contre elle, parce qu'elle ne correspond à aucune des trois sortes d'intervenants susmentionnés (un syndicat, un employé ou un employeur). Elle soutient être une tierce partie à toutes les relations du travail entre le Corps, les employés qu'il embauche et l'AFPC – l'agent négociateur que ces employés ont choisi – ce qui signifie qu'elle ne participe pas aux relations du travail entre ces parties-là.

[18] Bref, la DAIGM déclare que le Conseil n'a pas compétence pour tirer des conclusions ou pour rendre une ordonnance quelconque contre une tierce partie ayant recours à des services auparavant assurés par le Corps.

B – AFPC

[19] L'AFPC déclare que la DAIGM est à la fois une personne morale et une personne juridique, en tant qu'entreprise fédérale, de même qu'une personne au sens de l'article 96 du *Code*. Elle maintient que la notion de « personne » dont les actions sont réglementées par l'article 96 doit être interprétée de façon équitable et libérale, le plus largement possible. Selon elle, si on faisait une interprétation étroite du mot personne en le limitant comme le prétend la DAIGM à trois sortes d'intervenants (les employeurs, les employés et les syndicats), cela serait incompatible avec les objectifs du préambule du *Code*.

[20] L'AFPC estime qu'une interprétation au sens large de la portée de l'article 96 du *Code* est aussi visible dans d'autres articles. Par exemple, elle invoque les dispositions sur la déclaration d'employeur unique et de

dealing with declarations of single employer and sale of business (sections 35 and 44), the remedial provisions of the *Code*, in particular, sections 97(1)(b) and 99, as well as the general offences provisions under sections 101 and 102 of the *Code*.

[21] As to the Board's jurisprudence, the PSAC argues that the statement in *Island Tug & Barge Limited* (1997), 104 di 1; and 35 CLRBR (2d) 214 (CLRB no. 1198), that section 96 "is intended to apply generally to anyone and anything that might intimidate or coerce an individual in relation to the exercise of a right related to trade union membership," (pages 15; and 229), clearly establishes that the section, because of its prohibitive purpose, was meant to capture more than employers, employees and unions.

[22] In regard to *Louise Galarneau*, *supra*, the PSAC maintains that the fact situation in that case is clearly distinguishable from the present matter and cannot be seen, as submitted by the GMIAAI, as authority for the principle that the term "person" in section 96 is limited to the three classifications. The PSAC maintains that this is also clear from other Board decisions issued after *Louise Galarneau*, *supra*.

C–The Corps

[23] The Corps took no position on the preliminary issue.

IV–Analysis and Decision

A–Section 96 of the *Code*

[24] Section 96 of the *Code*, which is at the heart of the GMIAAI's preliminary objection, reads as follows:

> 96. No person shall seek by intimidation or coercion to compel a person to become or refrain from becoming or to cease to be a member of a trade union.

[25] This section entitled "General prohibition" follows sections 94 and 95, which deal with prohibitions relating to actions by employers and trade unions, respectively.

[26] It is worth noting that section 96 is included in the *Code* as a separate and distinct section in addition to section 94, which specifically provides for conduct by

vente d'entreprise (articles 35 et 44), les dispositions de redressement (particulièrement l'alinéa 97(1)b) et l'article 99) de même que les dispositions générales sur les infractions figurant aux articles 101 et 102 du *Code*.

[21] En ce qui concerne la jurisprudence du Conseil, l'AFPC maintient que le passage de la décision *Island Tug & Barge Limited* (1997), 104 di 1; et 35 CLRBR (2d) 214 (CCRT nº 1198), selon lequel l'article 96 « est censé s'appliquer de façon générale à n'importe qui ou à n'importe quoi qui pourrait intimider ou contraindre un individu par rapport à l'exercice d'un droit lié à l'adhésion syndicale » (pages 15; et 229) établit clairement que cet article est conçu pour englober plus que les employeurs, les employés et les syndicats, en raison de sa nature d'interdiction.

[22] Pour ce qui est de *Louise Galarneau*, précitée, l'AFPC maintient que les faits dans cette affaire-là sont clairement différents de ceux en l'espèce et qu'on ne saurait les invoquer comme la DAIGM l'a fait pour prétendre que le mot « personne » au sens de l'article 96 est limité aux trois sortes d'intervenants susmentionnés. Elle souligne que c'est clair aussi dans d'autres décisions du Conseil rendues après *Louise Galarneau*, précitée.

C – Corps

[23] Le Corps n'a pas pris position sur la question préliminaire.

IV – Analyse et décision

A – Article 96 du *Code*

[24] L'article 96 du *Code*, sur lequel l'objection préliminaire de la DAIGM est fondée, se lit comme suit :

> 96. Il est interdit à quiconque de chercher, par des menaces ou des mesures coercitives, à obliger une personne à adhérer ou à s'abstenir ou cesser d'adhérer à un syndicat.

[25] Cet article intitulé « Interdiction générale » suit dans le *Code* les articles 94 et 95, qui précisent respectivement les interdictions relatives aux employeurs et aux syndicats.

[26] Il faut souligner ici que l'article 96 est bien distinct dans le *Code* de l'article 94, lequel décrit expressément ce qui est interdit à un employeur ou une personne

an employer or a person acting on behalf of an employer, and section 95, which specifically provides for conduct by a trade union or a person acting on behalf of a trade union. Both sections 94 and 95 are lengthy and explicit about the nature of the prohibited conduct. Section 96 is a more general, catch-all provision prohibiting intimidation and coercion by **any person** respecting trade union membership and, in the Board's view, is intended to cast a wider net in terms of whose conduct it restricts.

B–Meaning of the Term "Person"

[27] The terms "employer," "employee" and "trade union" are defined in section 3 of the *Code*. The term "person" is not defined in the *Code*, but it is used throughout. The principles of statutory interpretation suggest that a term ought to be given its ordinary or plain meaning unless a contrary or more restrictive meaning is necessitated by its context. To ascertain the intended meaning of the term "person," for purposes of section 96 of the *Code*, the Board must examine the specific section and the context in which it is used, bearing in mind the general objectives and purposes of the *Code*.

[28] The Board's jurisprudence to date confirms that the meaning of the term "person," as intended under section 96, must at a minimum include an employer, an employee or a trade union.

[29] In *Island Tug & Barge Limited, supra*, the Board looked at the specific context and the general purposes of the *Code* when it determined, for purposes of that case, that the term person in section 96 must be interpreted to include a trade union, despite the arguments of the Canadian Merchant Service Guild to the contrary. The Board stated the following:

> The need for the all-encompassing meaning of the term "person" is critical to the broad and effective application that section 96 intends and requires. **Section 96 is a general prohibition against intimidation or coercion. As such, it is intended to apply generally to anyone and anything that might intimidate or coerce an individual in relation to the exercise of a right related to trade union membership.** To be effective in this context, and to comport with the general scheme of the *Code*, the term "person" must include any party who might exercise such intimidation or coercion; within the scheme of the *Code* that must include an employer, an employee or a union.
>
> (pages 15; and 229; emphasis added)

agissant en son nom, ainsi que de l'article 95, qui précise expressément ce qui est interdit à un syndicat ou une personne agissant au nom d'un syndicat. Ces deux longs articles sont explicites quant à la nature des actions interdites, alors que l'article 96 est une disposition générale omnibus interdisant l'intimidation et la coercition par **quiconque** en ce qui concerne l'adhésion à un syndicat et qu'il est censé avoir une portée plus générale dans ce qu'il interdit, d'après le Conseil.

B – Sens du mot « personne »

[27] Les mots « employeur », « employé » et « syndicat » sont définis à l'article 3 du *Code*. Par contre, le mot « personne » n'y est défini nulle part, bien qu'il soit employé dans tout le *Code*. Les principes d'interprétation des lois veulent qu'on donne à un terme son acception ordinaire ou commune à moins que le contexte n'exige une interprétation contraire ou plus restrictive. Afin de déterminer le sens que le mot « personne » devrait avoir pour les fins de l'article 96 du *Code*, le Conseil doit analyser cet article dans le contexte pertinent, compte tenu des objectifs généraux du *Code*.

[28] Jusqu'à présent, la jurisprudence du Conseil confirme que le sens que le mot « personne » serait censé avoir en vertu de l'article 96 doit inclure au moins les employeurs, les employés et les syndicats.

[29] Dans *Island Tug & Barge Limited*, précitée, le Conseil a tenu compte du contexte spécifique et des objectifs généraux du *Code* quand il a décidé, pour les fins de cette affaire-là, que le mot personne au sens de l'article 96 doit être interprété comme incluant un syndicat, en dépit des arguments de la Guilde de la marine marchande canadienne, qui soutenait le contraire. Le Conseil a déclaré ce qui suit :

> La nécessité d'attribuer au terme « personne » le sens le plus large possible revêt une importance critique pour l'application étendue et efficace que requiert l'article 96 et qui est dans l'objet même de cet article. **L'article 96 est une interdiction générale contre l'intimidation ou la coercition. Comme tel, il est censé s'appliquer de façon générale à n'importe qui ou à n'importe quoi qui pourrait intimider ou contraindre un individu par rapport à l'exercice d'un droit lié à l'adhésion syndicale**. Pour être efficace dans ce contexte, et pour cadrer avec l'esprit général du *Code*, le terme « personne » doit inclure toute partie qui pourrait exercer une telle intimidation ou coercition; dans l'esprit du *Code*, cela doit inclure un employeur, un employé ou un syndicat.
>
> (pages 15; et 229; c'est nous qui soulignons)

[30] The Board agrees that the general scheme of the *Code* and its application generally involves the relations and interrelations between an employer, an employee or a trade union and that consequently, the *Code*'s prohibitions will normally apply to those three classifications.

[31] However, the relations affected by the *Code*'s provisions are not always those of parties that only have a direct relationship. For example, the sale of business or single employer provisions under sections 35 and 44 of the *Code* may affect various parties that do not initially have a direct collective bargaining or employment relationship.

[32] The Board is of the view that there may be certain circumstances in which other parties or "entities" become sufficiently connected with or sufficiently involved in the various relationships and labour relations that their conduct and interactions may be covered by certain provisions of the *Code*. As to the unfair labour practice provisions, the Board considers that this type of situation is precisely what the general prohibition in section 96 was intended to capture.

[33] The Board agrees with the PSAC's contention that a broad interpretation of the scope of section 96 is supported by the wording of the section of the *Code* dealing with complaints to the Board.

[34] In this regard, section 97(1) of the *Code* is the section under which complaints are filed. It consists of two subsections, as follows:

> 97.(1) Subject to subsections (2) to (5), any person or organization may make a complaint in writing to the Board that
>
> (a) an employer, a person acting on behalf of an employer, a trade union, a person acting on behalf of a trade union or an employee has contravened or failed to comply with subsection 24(4) or 34(6) or section 37, 47.3, 50, 69, 87.5 or 87.6, subsection 87.7(2) or section 94 or 95; or
>
> (b) any person has failed to comply with section 96.

[35] Most complaints fall within the ambit of subsection 97(1)(a), but that subsection does not include complaints alleging contravention of section 96. However, there is a separate subsection—97(1)(b)—specifically providing for complaints being made against **any person** that has failed to comply with section 96. In the Board's view, if Parliament had

[30] Le Conseil souscrit au principe que l'esprit général du *Code* et son application générale englobent les relations et interrelations entre un employeur, un employé ou un syndicat et que, par conséquent, les interdictions que le *Code* impose s'appliquent normalement à ces trois sortes d'intervenants.

[31] Cela dit, les relations auxquelles les dispositions du *Code* sont applicables ne sont pas toujours celles de parties ayant une relation purement directe. Par exemple, les dispositions relatives à la vente d'entreprise ou la déclaration d'employeur unique en vertu des articles 35 et 44 du *Code* peuvent influer sur des parties qui n'avaient pas au départ de relation directe de négociation collective ou d'emploi.

[32] Le Conseil estime qu'il peut exister des circonstances dans lesquelles d'autres parties ou « entités » sont suffisamment liées aux relations – notamment du travail – ou y participent suffisamment pour que leur conduite et leurs interactions soient susceptibles d'être assujetties à certaines dispositions du *Code*. En ce qui concerne les dispositions interdisant les pratiques déloyales de travail, le Conseil est d'avis que c'est précisément ce genre de situation que l'interdiction générale de l'article 96 est censée viser.

[33] Le Conseil souscrit à l'argument de l'AFPC voulant qu'une interprétation large de la portée de l'article 96 est justifiée par le libellé de la disposition du *Code* portant sur les plaintes déposées au Conseil.

[34] Ces plaintes sont fondées sur le paragraphe 97(1) du *Code*, qui est divisé en deux alinéas :

> 97.(1) Sous réserve des paragraphes (2) à (5), toute personne ou organisation peut adresser au Conseil, par écrit, une plainte reprochant :
>
> a) soit à un employeur, à quiconque agit pour le compte de celui-ci, à un syndicat, à quiconque agit pour le compte de celui-ci ou à un employé d'avoir manqué ou contrevenu aux paragraphes 24(4) ou 34(6), aux articles 37, 47.3, 50, 69, 87.5 ou 87.6, au paragraphe 87.7(2) ou aux articles 94 ou 95;
>
> b) soit à une personne d'avoir contrevenu à l'article 96.

[35] La plupart des plaintes peuvent être fondées sur l'alinéa 97(1)a), qui ne s'applique toutefois pas aux plaintes alléguant qu'on aurait contrevenu à l'article 96. Toutefois, un autre alinéa – 97(1)b) – s'applique expressément aux plaintes reprochant à **une personne** d'avoir contrevenu à l'article 96. Si le Parlement avait voulu que le mot « personne » figurant au début de cet

intended for the word "person" at the beginning of this section to be limited to the three classifications, section 96 could have been added to subsection 97(1)(a) without the need to have a separate subsection—97(1)(b)—to deal with complaints made under section 96. Furthermore, the Board is of the view that the remedial provisions of the *Code*, do not restrict or limit the meaning to be given to the term "person" under section 96 of the *Code*.

C–Board's Jurisprudence

[36] Both the GMIAAI and the PSAC acknowledge that there are no Board decisions directly on point. The Board has never had to decide whether a third party that is not an employer, a union or an employee, like the GMIAAI in the present complaint, can nonetheless be a person within the meaning of section 96 of the *Code*.

[37] The GMIAAI relies principally on the Board's decision in *Louise Galarneau*, *supra*, and asserts that it stands as authority for the proposition that the term "person" in section 96 is limited to the three classifications of employers, unions or employees. The GMIAAI specifically relies on paragraphs 50 and 54 of that decision, which, together with paragraph 53 for a better understanding, read as follows:

> [50] It is clear from section 4 of the *Code* and the other provisions cited above that the *Code* was intended to apply to three types of parties, employees, employers and employers' organizations, and trade unions, and that the expression "person," as it is used in sections 94 and 96, must be interpreted to mean one or another of these types of parties.
>
> ...
>
> [53] *Island Tug & Barge Limited, supra,* is not on point. That case dealt with a complaint by an employee, against both the employer and the union. The complainant had been dismissed by the employer at the request of the union, in a closed shop situation where the employee was not a member of the union. In dealing with an alleged violation of section 96 of the *Code*, the union argued that it was not a "person" within the meaning of that section, that the term "person" was not intended to include a trade union.
>
> [54] The Board found that the union was indeed a "person" within the meaning of section 96 of the *Code*. In reaching its decision, the Board quoted from James E. Dorsey, *Canada Labour Relations Board: Federal Law and Practices* (Toronto: The Carswell Company Limited, 1983), and Claude H. Foisy et al., *Canada Labour Relations Board Policies and Procedures* (Toronto: Butterworths, 1986) to reinforce its

alinéa soit limité aux trois sortes d'intervenants susmentionnés, le Conseil est convaincu que le législateur aurait pu ajouter l'article 96 à la liste des dispositions énumérées à l'alinéa 97(1)a), sans avoir besoin de prendre un autre alinéa – 97(1)b) – pour viser les plaintes fondées sur l'article 96. Qui plus est, le Conseil estime que les dispositions du *Code* sur le redressement ne restreignent pas plus qu'elles ne limitent la portée du mot « personne » au sens de l'article 96 du *Code*.

C – Jurisprudence du Conseil

[36] La DAIGM et l'AFPC reconnaissent que le Conseil n'a rendu aucune décision portant directement sur la question en litige. En effet, il n'a jamais eu à décider si une tierce partie n'étant ni un employeur, ni un syndicat, ni un employé, comme la DAIGM en l'espèce, peut tout de même être une personne au sens de l'article 96 du *Code*.

[37] La DAIGM se fonde essentiellement sur la décision que le Conseil a rendue dans *Louise Galarneau*, précitée, en affirmant qu'elle renforce son argument que le mot « personne » dans l'article 96 s'entend uniquement des trois sortes d'intervenants que sont les employeurs, les syndicats ou les employés. La DAIGM invoque plus précisément les paragraphes 50 et 54 de cette décision; lorsqu'on y ajoute le paragraphe 53, pour mieux comprendre le contexte, on peut y lire ce qui suit :

> [50] Il ressort clairement de l'article 4 du *Code* et des autres dispositions citées au paragraphe précédent que le *Code* s'applique à trois catégories de parties, à savoir les employés, les employeurs et les organisations patronales et les syndicats, et que le terme « personne » utilisé aux articles 94 et 96 doit s'entendre de l'une ou l'autre de ces parties.
>
> ...
>
> [53] L'affaire *Island Tug & Barge Limited*, précitée, n'est pas pertinente. L'employé en cause a déposé une plainte contre l'employeur et le syndicat pour avoir été congédié à la demande du syndicat, alors que le syndicat dirigeait un bureau d'embauchage syndical, dont l'employé n'était pas membre. Concernant la violation alléguée de l'article 96 du *Code*, le syndicat a soutenu que l'employé n'était pas une « personne » au sens de cette disposition et que ce terme n'était pas censé englober les syndicats.
>
> [54] Le Conseil a conclu que le syndicat était effectivement une « personne » au sens de l'article 96 du *Code*. En rendant sa décision, le Conseil a cité un passage de l'ouvrage intitulé *Canada Labour Relations Board: Federal Law and Practices* (Toronto : The Carswell Company Limited, 1983), de James E. Dorsey, ainsi que de l'ouvrage intitulé *Canada Labour Relations Board Policies and Procedures* (Toronto :

reasoning that the prohibitions of section 96 encompass actions of **employers, unions and employees**. The authors did not expand the meaning of the term "person" beyond these three types of parties, nor did the Board in *Island Tug & Barge Limited, supra*.

(pages 14–15)

[38] It is this panel's view that the answer is not as clear-cut as advanced by the GMIAAI. One must examine the statements contained in that decision, and in the other authorities cited, in their appropriate context.

[39] In *Louise Galarneau, supra*, the Board focussed on the threshold requirement for independent contractors (mail contractors) to initiate a complaint and seek to be protected under sections 94 and 96 of the *Code*. In that case, the employer, the Canada Post Corporation (Canada Post), allegedly refused to renew the complainant's contract as a mail contractor because she was involved in a campaign to organize and certify a unit of mail contractors at Canada Post. The latter challenged the jurisdiction of the Board to hear the matter on the basis that the mail contractors were not employees for purposes of the *Code* and, as such, the Board had no jurisdiction over a mail contractor's unfair labour practice complaint filed under sections 94 and 96 of the *Code*.

[40] In that case, the focus of the Board's inquiry was to determine whether the complainant was an employee, and if not, whether someone who was not an employee could nevertheless initiate a complaint and seek to be protected under the *Code*'s unfair labour practice provisions. The Board found that the mail contractors were deemed, by statute, not to be dependent contractors or employees for purposes of the *Code*. More specifically, section 13(5) of the *Canada Post Corporation Act* reads as follows:

> 13.(5) Notwithstanding any provision of Part I of the *Canada Labour Code*, for the purposes of the application of that Part to the Corporation and to officers and employees of the Corporation, a mail contractor is deemed not to be a dependent contractor or an employee within the meaning of those terms in subsection 3(1) of that Act.

[41] It was in that context and for that reason that the Board determined that mail contractors were not covered by the *Code* and thus not entitled to file complaints against Canada Post under sections 94 and

Butterworths, 1986) de Claude H. Foisy et autres pour confirmer son point de vue selon lequel les interdictions énoncées à l'article 96 englobent les actions des employeurs, des syndicats et des employés. Les auteurs n'ont pas élargi le sens du terme « personne » pour inclure d'autres parties, non plus que le Conseil dans l'affaire *Island Tug & Barge Limited*, précitée.

(pages 14-15)

[38] Le présent banc ne croit pas que la réponse est aussi catégorique que le prétend la DAIGM. Il faut analyser ce qui est décrit dans cette décision et dans les autres décisions citées en tenant compte de leur contexte respectif.

[39] Dans *Louise Galarneau*, précitée, le Conseil s'est concentré sur les critères minimaux auxquels les entrepreneurs indépendants (entrepreneurs postaux) devaient satisfaire pour porter plainte et pour bénéficier de la protection des articles 94 et 96 du *Code*. Dans cette affaire-là, l'employeur – la Société canadienne des postes (Postes Canada) – aurait refusé de renouveler le contrat d'entrepreneure postale de la plaignante parce que M^me^ Galarneau participait à une campagne de syndicalisation et d'accréditation d'une unité de tels entrepreneurs à Postes Canada, qui a contesté la compétence du Conseil pour trancher l'affaire en faisant valoir que les entrepreneurs postaux n'étaient pas des employés au sens du *Code* et que, par conséquent, le Conseil n'avait pas compétence pour entendre une plainte de pratique déloyale de travail déposée par un tel entrepreneur en vertu des articles 94 et 96 du *Code*.

[40] Il s'agissait alors pour le Conseil de déterminer si la plaignante était une employée ou, si quelqu'un qui n'est pas un employé peut quand même porter plainte et bénéficier de la protection des dispositions du *Code* interdisant les pratiques déloyales de travail. Et le Conseil avait conclu que les entrepreneurs postaux étaient réputés par la loi ne pas être des entrepreneurs dépendants ni des employés, au sens du *Code*. Plus précisément, le paragraphe 13(5) de la *Loi sur la Société canadienne des postes* se lit comme suit :

> 13.(5) Pour l'application de la partie I du *Code canadien du travail* à la Société ainsi qu'à ses dirigeants et employés, les entrepreneurs postaux sont réputés n'être ni des entrepreneurs dépendants ni des employés au sens du paragraphe 3(1) du code.

[41] C'est dans ce contexte (et pour cette raison-là) que le Conseil avait conclu que les entrepreneurs postaux n'étaient pas protégés par le *Code* et qu'ils n'avaient donc pas le droit de porter plainte contre Postes Canada

96 of the *Code*, and that it made the statements above concerning the scope of section 96.

[42] In its analysis, the Board focussed on determining who were the persons the section meant to protect from being coerced and intimidated, as opposed to who were the persons whose coercive and intimidating conduct could be prohibited by the section. In that case, the Board determined that the mail contractors were not employees as the term was defined by statute. Accordingly, it found that the mail contractors were not entitled to the protections of section 94 and 96 of the *Code* and thus could not file an unfair labour practice complaint. The question in this case is not whether the PSAC is a trade union for purposes of the *Code* and thus entitled to file the complaint presently before the Board. That is not disputed. Rather, the question before this panel is whether the entity whose conduct is alleged to have contravened the *Code* is subject to the prohibitions contained in section 96 of the *Code*.

[43] As noted above, in *Island Tug & Barge Limited, supra*, the Board concluded that the term "person" as it appears in the first instance in section 96 must include all three classifications. Again, however, it is important to consider the context of the determination. In its analysis in that case, the Board focussed on whether section 96 could prohibit the conduct of a trade union—and thus encompass a violation by a trade union—when the section traditionally had been treated as prohibiting solely a violation by an employer.

[44] In *Island Tug & Barge Limited, supra*, the Board explained why the scope of the provision could and should be more expansive and interpreted more broadly than it had been traditionally. In that case, it confirmed the more expansive interpretation.

[45] In addition, in *Louise Garlarneau, supra*, when the Board addressed the decision in *Island Tug & Barge Limited, supra*, and the conclusions drawn therein, it stated that the case was not on point for the issue before it, because that case dealt with a different issue, namely, whether the union was a person—within the meaning of the section—whose conduct could be prohibited. Accordingly, the Board's statement in paragraph 54 of *Louise Galarneau, supra*, to the effect that neither the Board in *Island Tug & Barge Limited, supra*, nor the

en vertu des articles 94 et 96 du *Code*, de sorte qu'il avait écrit ce que l'on vient de lire sur la portée de l'article 96.

[42] Dans son analyse, le Conseil s'était concentré sur la détermination des personnes dont cet article est censé protéger de la coercition et l'intimidation plutôt que de celles dont la conduite coercitive et intimidante pouvait être interdite. Il avait conclu que les entrepreneurs postaux n'étaient pas des employés au sens du *Code*, ce qui explique sa conclusion qu'ils n'avaient pas droit à la protection des articles 94 et 96, de sorte qu'ils ne pouvaient pas déposer une plainte de pratique déloyale de travail. Par contre, en l'espèce, il ne s'agit pas de savoir si l'AFPC est un syndicat au sens du *Code* et si elle a donc le droit de déposer une plainte comme celle dont le Conseil est saisi; ce droit n'est pas contesté. Le banc doit plutôt décider si l'entité dont la conduite aurait contrevenu au *Code* est visée par l'interdiction de l'article 96 du *Code*.

[43] Comme on l'a vu plus haut, dans *Island Tug & Barge Limited*, précitée, le Conseil avait conclu que le mot « personne » tel qu'il apparaît la première fois à l'article 96 doit englober toutes les trois sortes d'intervenants visés. Là encore, toutefois, il est important de tenir compte du contexte dans lequel la décision a été rendue. Dans cette affaire-là, l'analyse du Conseil visait surtout à déterminer si l'article 96 pouvait interdire une action d'un syndicat – et partant englober une contravention à cet article par un syndicat – alors que cet article avait traditionnellement été considéré comme interdisant seulement à un employeur d'y contrevenir.

[44] Dans *Island Tug & Barge Limited*, précitée, le Conseil a expliqué pourquoi la portée de la disposition pouvait et devait être plus grande et pourquoi aussi elle devait être interprétée plus largement qu'elle ne l'avait été traditionnellement. Dans cette affaire-là, il a confirmé la justesse d'une interprétation plus large.

[45] En outre, dans *Louise Galarneau*, précitée, quand le Conseil a évoqué la décision rendue dans *Island Tug & Barge Limited*, précitée, et les conclusions qu'il avait tirées alors, il a déclaré que cette décision-là n'était pas pertinente pour la question qu'il avait à trancher, parce qu'elle portait sur une autre question, celle de savoir si le syndicat était une personne au sens de l'article 96 dont la conduite pouvait être interdite. Il s'ensuit que ce que le Conseil a écrit au paragraphe 54 de *Louise Galarneau*, précitée, en déclarant que ni le Conseil dans

authors cited therein expanded the meaning of the term "person" beyond the three classifications, was simply an observation made in *obiter*. It did not relate in any respect to the determination the Board was called upon to make in *Louise Galarneau*, *supra*, that is, who were the persons the section meant to protect. Moreover, in *Island Tug & Barge Limited*, *supra*, while it may be so that the Board and the authors cited therein did not specifically expand the meaning of "person" in section 96 beyond the three classifications, it may equally be said that they did not restrict its meaning to those three classifications.

[46] Furthermore, in *Laidlaw Transit Ltd., carrying on business as Laidlaw Education Services*, [2005] CIRB no. 327; and 132 CLRBR (2d) 142, a subsequent decision to *Louise Galarneau*, *supra*, the Board, composed of a different panel than in *Louise Galarneau*, *supra*, but the same Vice-Chairperson, described section 96 as a "broad catch-all provision meant to provide alternative relief in cases where the provisions of section 94 of the *Code* may be inapplicable" (pages 23; and 162). Since the individual in question in that case was found to be a person acting on behalf of the employer and thus fell within the scope of section 94 of the *Code*, the Board found section 96 to be of no assistance and declined to make any further finding under that section.

[47] In light of the above, the Board agrees with the PSAC's position that the Board, in *Louise Galarneau*, *supra*, cannot be taken to have determined definitively and for all purposes and circumstances that the term "person" as it is used in the first instance in section 96 could not be other than an employer, employee or trade union.

[48] The term "person" is used throughout the *Code* and nowhere is there an express limitation placed on its meaning. When the Board determines the scope of the meaning of a term in any given section, it must examine the context of the matter before it, the specific statutory provision as well as the general statutory purposes and objectives of the *Code*.

[49] In the present circumstances, the Board is of the view that neither the statutory language nor the relevant

Island Tug & Barge Limited, précitée, ni les auteurs cités dans cette dernière décision n'avaient élargi le sens du mot « personne » au-delà des trois sortes d'intervenants, était tout simplement une observation en passant qui n'était en rien liée à la décision que le Conseil était appelé à rendre dans *Louise Galarneau*, précitée, en déterminant les personnes que l'article 96 est censé protéger. En outre, dans *Island Tug & Barge Limited*, précitée, même s'il se peut que le Conseil et les auteurs cités dans cette décision n'aient pas expressément élargi le sens du mot « personne » à l'article 96 au-delà des trois sortes d'intervenants, on peut tout aussi bien dire qu'ils ne l'avaient pas limité à ces trois genres d'entités.

[46] De plus, dans *Laidlaw Transit Ltd., exploitée sous la raison sociale Laidlaw Education Services*, [2005] CCRI nº 327; et 132 CLRBR (2d) 142, décision rendue après *Louise Galarneau*, précitée, le Conseil – composé d'un autre banc que dans cette dernière décision, mais avec la même Vice-présidente – avait déclaré que l'article 96 « est une disposition d'application générale qui prévoit une mesure de redressement substitutive dans les cas où les dispositions de l'article 94 du *Code* ne peuvent s'appliquer » (pages 23; et 162). Puisqu'il avait jugé que la personne intéressée dans cette affaire-là agissait au nom de l'employeur et qu'elle était donc visée par l'article 94 du *Code*, le Conseil avait conclu que l'article 96 n'était pas pertinent, et avait refusé de tirer une autre conclusion fondée sur cet article.

[47] Compte tenu de ce qui précède, le Conseil souscrit à l'argument de l'AFPC voulant qu'on ne puisse pas conclure qu'il ait définitivement décidé à toutes fins utiles et quelles que soient les circonstances que le mot « personne » tel qu'il figure pour la première fois à l'article 96 ne pourrait pas être une autre entité qu'un employeur, un employé ou un syndicat, dans *Louise Galarneau*, précitée.

[48] Le mot « personne » est employé dans tout le *Code*, mais l'on n'y trouve nulle part une limite explicite de son sens. Quand le Conseil détermine la portée du sens d'un terme dans un article quelconque du *Code*, il doit tenir compte du contexte de l'affaire dont il est saisi, de la disposition spécifique du *Code* ainsi que des objectifs généraux du *Code*.

[49] En l'espèce, le Conseil est convaincu que ni le libellé du *Code*, ni sa jurisprudence pertinente ne

Board jurisprudence precludes a conclusion that the GMIAAI is a "person" within the meaning of section 96 of the *Code*.

D–Other Jurisdictions

[50] It is not the first time that a broader, catch-all interpretation, as opposed to a more restrictive one, has been attributed to similar provisions by other labour boards.

[51] For example, in *Nolin* and *U.F.C.W., Local 1518* (2006), 123 CLRBR (2d) 292, the British Columbia Labour Relations Board (the BCLRB) found that Mr. Nolin, a lawyer, as well as his law firm, had breached section 9 of the British Columbia *Labour Relations Code*, the equivalent to section 96 of the *Code*, which reads as follows:

> 9. A person must not use coercion or intimidation of any kind that could reasonably have the effect of compelling or inducing a person to become or to refrain from becoming or to continue or cease to be a member of a trade union.

[52] The wording under the equivalent British Columbia *Code* provision is very similar to section 96 under review, in that it prohibits a "person" from using coercion or intimidation, and the section exists independently of other prohibitions against conduct by employers and unions.

[53] In that case, Mr. Nolin and his firm were contacted by a Wal-Mart store employee during the course of a union organizing campaign at that store and drafted a letter for distribution in the workplace containing certain statements about the union, the organizing drive and the respective rights and obligations of the parties during the process. It was accepted that Mr. Nolin was not acting on behalf of the employer, Wal-Mart. The union filed various unfair labour practice complaints, one of which was directed at Mr. Nolin and his firm, pursuant to section 9 of the *Labour Relations Code*. In finding that Mr. Nolin had in fact breached section 9 of the *Labour Relations Code*, the BCLRB noted that he was a third party unrelated to the traditional parties to an unfair labour practice complaint and made the following observation:

l'empêchent d'arriver à la conclusion que la DAIGM est une « personne » au sens de l'article 96 du *Code*.

D – Autres instances

[50] Ce n'est pas la première fois que d'autres conseils et commissions des relations du travail interprètent des dispositions analogues en leur donnant une portée générale omnibus plutôt qu'un sens restrictif.

[51] Par exemple, dans *Nolin* and *U.F.C.W., Local 1518* (2006), 123 CLRBR (2d) 292, la Commission des relations de travail de la Colombie-Britannique (CRTCB) a conclu que M[e] Nolin et son cabinet juridique avaient contrevenu à l'article 9 du *Labour Relations Code* de la Colombie-Britannique – l'équivalent de l'article 96 du *Code* – qui se lit comme suit :

> 9. Une personne ne peut user de coercition ni d'une forme quelconque d'intimidation raisonnablement susceptible d'obliger ou d'inciter une personne à adhérer ou s'abstenir d'adhérer à un syndicat, ou encore à continuer ou cesser d'y adhérer.
>
> (traduction)

[52] Le libellé de cette disposition équivalente du *Code* de la Colombie-Britannique ressemble énormément à celui de l'article 96, puisqu'elle interdit à une « personne » d'avoir recours à la coercition ou à l'intimidation et qu'elle existe indépendamment des autres interdictions d'actions des employeurs et des syndicats.

[53] Dans cette affaire-là, M[e] Nolin et son cabinet avaient été sollicités par un employé d'un magasin Wal-Mart au cours d'une campagne de syndicalisation de ses employés, et ils avaient rédigé une lettre destinée à être distribuée au lieu de travail contenant des déclarations au sujet du syndicat, de la campagne de syndicalisation et des obligations ainsi que des droits respectifs des parties durant ce processus. Il était reconnu que M[e] Nolin n'agissait pas pour le compte de l'employeur, Wal-Mart. Cela dit, le syndicat avait déposé diverses plaintes de pratique déloyale de travail, dont une contre M[e] Nolin et son cabinet, en vertu de l'article 9 du *Labour Relations Code* de la province. En concluant que M[e] Nolin avait effectivement contrevenu à l'article 9 de ce *Code*, la CRTCB avait souligné qu'il était une tierce partie non liée aux parties traditionnelles dans une plainte de pratique déloyale de travail, en déclarant ce qui suit :

61. This is an unusual, perhaps even unique case, in that Nolin is not an employer, a union representative, or an employee. He is an outsider who has chosen to insert himself in the Dawson Creek Wal-Mart organizing drive, in an attempt to influence the employees' right to freely choose whether to be represented by a union. ...

(*Nolin* and *U.F.C.W., Local 1518*, *supra*, page 307)

[54] In *Sherwood Trim & Doors Inc.*, [2001] OLRB Rep. July/August 1085, the Ontario Labour Relations Board (the OLRB) took implicit jurisdiction over a complaint made under section 76 of the Ontario *Labour Relations Act, 1995*, the equivalent of section 96 of the *Code*, that alleged that a third party had committed an unfair labour practice. In that case, the OLRB allowed a complaint to proceed against Mr. Jack Da Silva, an unrelated third party businessman and President of Pinevalley Trim & Doors Ltd. (Pinevalley), a supplier of materials to carpentry contractors, who became involved in a raiding campaign by the Labourers' International Union of North America to displace the Carpenters and Allied Workers Local 27, United Brotherhood of Carpenters and Joiners of America, at Sherwood Trim & Doors Inc. The OLRB described the status of the complaints against Mr. Da Silva and Pinevalley as follows:

12. But in this case, the Labourers have not alleged that Da Silva and Pinevalley were acting on behalf of Sherwood. I conclude then that the Labourers have not made out a *prima facie* case that Da Silva and Pinevalley breached section 72. For the same reason, that is, no allegation that Da Silva and Pinevalley were acting on behalf of Sherwood, I conclude that the Labourers have not made out a *prima facie* case that Da Silva and Pinevalley have breached section 72. **However, I find that a *prima facie* case has been pleaded that Da Silva breached section 76.** At this point, without further argument, I am not prepared to completely dismiss the application against Pinevalley.

(page 1089; emphasis added)

[55] In *Canadian Union of Public Employees, Local 490* v. *Royal Canadian Mounted Police* (1997), 97 CLLC 220-056, the New Brunswick Labour and Employment Board (the NBLEB) had occasion to comment on the scope of section 6(2) of the New Brunswick *Industrial Relations Act* (*IRA*) and the underlying rationale for the broad reach of the section in comparison with those other sections of the Act directed specifically to the conduct of employers or those acting on their behalf. As stated by the NBLEB,

61. La situation est inhabituelle, voire peut-être unique étant donné que Mᵉ Nolin n'est pas un employeur, un représentant syndical ni un employé. C'est quelqu'un de l'extérieur qui a choisi d'intervenir dans la campagne de syndicalisation des employés du Wal-Mart de Dawson Creek, en tentant d'influer sur le droit des employés de choisir librement d'être représentés ou non par un syndicat...

(*Nolin* and *U.F.C.W., Local 1518*, précité, page 307; traduction)

[54] Dans *Sherwood Trim & Doors Inc.*, [2001] OLRB Rep. July/August 1085, la Commission des relations de travail de l'Ontario (CRTO) a assumé sa compétence implicite sur une plainte fondée sur l'article 76 de la *Loi de 1995 sur les relations de travail* de l'Ontario, l'équivalent de l'article 96 du *Code*, dans laquelle on alléguait qu'une tierce partie s'était rendue coupable de pratique déloyale de travail. Dans cette affaire-là, la CRTO avait accepté d'entendre une plainte contre M. Jack Da Silva, un homme d'affaires président de Pinevalley Trim & Doors Ltd. (Pinevalley); ce fournisseur de matériaux aux entrepreneurs en charpente était une tierce partie qui s'était trouvée mêlée à une campagne de maraudage de l'Union internationale des journaliers d'Amérique du Nord, désireuse de supplanter la Fraternité unie des charpentiers et menuisiers d'Amérique chez Sherwood Trim & Doors Inc. La CRTO avait décrit le statut des plaintes contre M. Da Silva et Pinevalley de la façon suivante :

12. Toutefois, dans ce cas-là, les Journaliers n'ont pas allégué que Da Silva et Pinevalley agissaient pour le compte de Sherwood. Je conclus alors que les Journaliers n'ont pas établi à première vue que Da Silva et Pinevalley ont contrevenu à l'article 72. Pour la même raison, à savoir que personne n'a allégué que Da Silva et Pinevalley agissaient pour le compte de Sherwood, je conclus que les Journaliers n'ont pas non plus établi à première vue que Da Silva et Pinevalley ont contrevenu à l'article 72. **Toutefois, je conclus qu'il a été établi à première vue que Da Silva a contrevenu à l'article 76.** Ainsi, si l'on ne me présente pas d'autres arguments, je ne suis pas disposé à rejeter complètement la plainte contre Pinevalley.

(page 1089; c'est nous qui soulignons; traduction)

[55] Dans *Canadian Union of Public Employees, Local 490* v. *Royal Canadian Mounted Police* (1997), 97 CLLC 220-056, la Commission des relations de travail et de l'emploi du Nouveau-Brunswick (CRTENB) a été appelée à statuer sur la portée du paragraphe 6(2) de la *Loi sur les relations industrielles (LRI)* de la province et sur la raison sous-jacente à la grande portée de cette disposition, comparativement à celle d'autres dispositions de la LRI portant expressément sur la conduite des employeurs ou des personnes agissant en

the breadth of section 6(2) is necessary to protect the fundamental right of every employee to freely choose to join a trade union and to participate in its lawful activities:

> 23. From the foregoing discussion, it necessarily follows that the allegation of breach of section 6(2) of the Act is constitutionally robust. As earlier noted it stipulates as follows:
>
> "6(2) No trade union, council of trade unions, employer, employers' organization, or other person shall use coercion or intimidation of any kind with a view to encouraging or discouraging membership in, or activity in or for, a trade union or council of trade unions."
>
> **Here, the legislature addresses not labour relations *per se* between employers and employees but the fundamental right of every employee to be a member of a trade union and participate in its lawful activities.** ...
>
> **24. In common with Parliament and the legislatures of every province and territory in Canada, the Legislative Assembly prohibits any person from using coercion or intimidation of any kind with a view to encouraging or discouraging exercise by an employee of the right to join a trade union and to participate in its lawful activities. The status of such a person is irrelevant to the coercive conduct which the Legislative seeks to restrain.** ...
>
> (pages 143,588–143,589; emphasis added)

[56] In *Repap New Brunswick Inc. and Teamsters, Local 927* (2002), 85 CLRBR (2d) 161, the NBLEB reiterated and confirmed the statements made in *Canadian Union of Public Employees, Local 490* v. *Royal Canadian Mounted Police*, *supra*, set out above, concerning its rationale for the broad scope of section 6(2) of the *IRA*, and stated:

> 15. ... In contrast to the provisions of s. 3 of the Act, those of *IRA* s. 6(2) are not premised upon coercive and intimidatory conduct by an employer or a person acting on behalf of an employer. Their reach is much broader...
>
> (page 170)

[57] In the Board's view, this rationale is persuasive and equally applicable to the approach to be taken in interpreting the scope of section 96 of the *Code*. That section should be interpreted in a fair, broad and liberal manner to best ensure the attainment of the *Code*'s objectives. There already exist provisions in sections 94 and 95 of the *Code* that address the traditional relationships between employers and employees and

leur nom. Comme la CRTENB l'a déclaré, la vaste portée du paragraphe 6(2) s'impose pour protéger le droit fondamental de tout employé de choisir librement d'adhérer à un syndicat et de participer à ses activités licites :

> 23. Il s'ensuit nécessairement de l'analyse qui précède que l'allégation de contravention au paragraphe 6(2) de la Loi est constitutionnellement solide. Comme on l'a déjà souligné, ce paragraphe prévoit que :
>
> « 6(2) Il est interdit à un syndicat, un regroupement de syndicats, un employeur, une organisation d'employeurs ou une autre personne d'user de coercition ou d'intimidation sous une forme quelconque afin d'encourager ou de dissuader quelqu'un d'adhérer à un syndicat ou un regroupement de syndicats ou de participer à leurs activités. »
>
> **Ici, la législature envisage non seulement les relations du travail comme telles entre les employeurs et les employés, mais bien le droit fondamental de tout employé d'adhérer à un syndicat et de participer à ses activités licites...**
>
> **24. À l'instar du Parlement et des lois de chaque province et territoire du Canada, l'Assemblée législative interdit à quiconque d'user de coercition ou d'intimidation sous une forme quelconque afin d'encourager ou de dissuader un employé de se prévaloir de son droit d'adhérer à un syndicat et de participer à ses activités licites. Le statut d'une personne qui userait d'une telle conduite n'est pas pertinent dans le contexte de la conduite coercitive que la Législature cherche à empêcher...**
>
> (pages 143,588 - 143,589; c'est nous qui soulignons; traduction)

[56] Dans *Repap New Brunswick Inc. and Teamsters, Local 927* (2002), 85 CLRBR (2d) 161, la CRTENB a réitéré et confirmé ce qu'elle avait déclaré dans *Canadian Union of Public Employees, Local 490* v. *Royal Canadian Mounted Police*, précitée, au sujet du raisonnement invoqué pour justifier la vaste portée du paragraphe 6(2) de la *LRI*, en déclarant ce qui suit :

> 15. ... Contrairement aux dispositions de l'article 3 de la Loi, celles du par. 6(2) de la *LRI* ne sont pas basées sur la conduite coercitive et intimidante d'un employeur ou d'une personne agissant au nom d'un employeur. Leur portée est beaucoup plus vaste...
>
> (page 170; traduction)

[57] Le Conseil est d'avis que ce raisonnement persuasif s'applique tout aussi bien à l'approche à adopter pour interpréter l'article 96 du *Code* et pour en déterminer la portée. Cet article devrait être interprété d'une façon équitable et libérale, au sens large, de façon à maximiser les chances d'atteindre les objectifs du *Code*. Il existe déjà aux articles 94 et 95 du *Code* des dispositions applicables aux relations traditionnelles

capture coercive and intimidating conduct by either the employer or the union against employees.

[58] In contrast, we see that section 96 is intended to have a much broader reach in order to protect the fundamental right of employees to freely exercise their choice about union representation. Such choice should be free of coercion and intimidation, without regard to the status of the person that may be interfering with that choice.

[59] In this case, it is true that the Corps, and not the GMIAAI, is the direct employer of the affected employees. Nevertheless, the GMIAAI, as the entity that is ultimately responsible for security at the Airport, including awarding the contracts for those security services, and that has the authority to grant and rescind security access passes to employees of the Corps or any other security provider, has a substantial degree of control over which employees will ultimately perform that work. As such, the GMIAAI is in a position to use its control or authority to exert influence over the choices of employees of those employers that bid for the contract, to join a trade union and participate in its lawful activities. That being the case, the Board is of the view that the GMIAAI is sufficiently connected with or involved in the labour relations of the employees of the Corps to conclude that it is a person within the intended scope of section 96 of the *Code*.

[60] The Board agrees that, as a general rule, it does not interfere with commercial and contractual relations entered into for business purposes. In the specific context of the present complaint, the assessment of the GMIAAI's alleged conduct and any potential remedies against the respondents should the complaint be upheld, have yet to be determined. It should be noted that the Board's ruling on this preliminary jurisdiction issue is not determinative of the merits of the PSAC's complaint against the GMIAAI. As stated earlier, the Board's proceedings in the present matter have been stayed by the Federal Court of Appeal, and consequently, the Board has not heard the merits of the PSAC's complaint and has therefore not made any determination whether to allow in whole or in part the complaint.

V–Conclusion

[61] In light of the above, having determined that section 96 should be given a broad and liberal

entre employeurs et employés qui interdisent la conduite coercitive et intimidante à l'endroit des employés, tant par l'employeur que par le syndicat.

[58] Par contre, l'article 96 est censé avoir une portée bien plus vaste pour protéger le droit fondamental des employés d'exercer librement leur choix d'être représentés ou non par un syndicat. Ce choix devrait se faire sans coercition ni intimidation et sans égard au statut de la personne qui pourrait s'ingérer dans le processus.

[59] En l'espèce, il est vrai que c'est le Corps et non la DAIGM qui est l'employeur immédiat des employés intéressés. Néanmoins, en tant qu'entité ultimement responsable de la sécurité à l'aéroport, ce qui inclut l'adjudication des marchés de services de sécurité, la DAIGM est l'organisme qui a le pouvoir d'accorder et de retirer les laissez-passer de sécurité aux employés du Corps ou à tout autre fournisseur de tels services, de sorte qu'elle contrôle largement le choix des employés qui seront chargés de ce travail, en définitive. Elle est donc en mesure d'exercer son contrôle ou son pouvoir pour influer sur le choix des employés de ceux qui soumissionnent pour obtenir le contrat d'adhérer à un syndicat et de participer à ses activités licites. Cela étant, le Conseil est convaincu que la DAIGM est suffisamment liée aux relations du travail des employés du Corps – ou qu'elle y participe suffisamment – pour conclure qu'elle est une personne au sens que le législateur entendait donner à l'article 96 du *Code*.

[60] Le Conseil reconnaît avoir généralement pour règle de ne pas intervenir dans les relations commerciales et contractuelles existant pour des fins commerciales. Dans le contexte précis de la plainte en l'espèce, il n'a pas encore abouti à une conclusion sur la conduite reprochée à la DAIGM et sur les redressements susceptibles d'être imposés aux intimés. Il vaut la peine de souligner que sa décision sur la question préliminaire de compétence n'est pas déterminante quant au bien-fondé de la plainte de l'AFPC contre la DAIGM. Le Conseil tient à répéter que sa procédure à cet égard a été suspendue par la Cour d'appel fédérale et qu'il n'a donc pas entendu la plainte de l'AFPC sur le fond, de sorte qu'il n'a pas encore décidé de l'accueillir en tout ou en partie.

V – Conclusion

[61] Compte tenu de ce qui précède, après avoir conclu qu'il faudrait donner à l'article 96 une interprétation

interpretation in order to best fulfill the overall statutory objectives of the *Code*, the Board finds that the GMIAAI is a "person" within the meaning of section 96 of the *Code*.

[62] Accordingly, the GMIAAI's preliminary objection to the Board's jurisdiction is dismissed.

large et libérale pour maximiser les possibilités d'atteindre les objectifs législatifs globaux du *Code*, le Conseil décide que la DAIGM est une « personne » au sens de l'article 96 du *Code*.

[62] Par conséquent, l'objection préliminaire de la DAIGM contestant la compétence du Conseil est rejetée.

CASES CITED

Canadian Union of Public Employees, Local 490 v. *Royal Canadian Mounted Police* (1997), 97 CLLC 220-056

Galarneau (Louise), [2003] CIRB no. 239

Island Tug & Barge Limited (1997), 104 di 1; and 35 CLRBR (2d) 214 (CLRB no. 1198)

Laidlaw Transit Ltd., carrying on business as Laidlaw Education Services, [2005] CIRB no. 327; and 132 CLRBR (2d) 142

Nolin and *U.F.C.W., Local 1518* (2006), 123 CLRBR (2d) 292 (B.C.)

Repap New Brunswick Inc. and Teamsters, Local 927 (2002), 85 CLRBR (2d) 161 (N.B.)

Sherwood Trim & Doors Inc., [2001] OLRB Rep. July/August 1085

STATUTES CITED

British Columbia *Labour Relations Code*, s. 9

Canada Labour Code, Part I, ss. 4; 14(3)(e), 14(3)(f); 35; 44; 94(1), 94(3); 95; 96; 97(1)(a), 97(1)(b); 99; 101; 102

Canada Post Corporation Act, s. 13(5)

New Brunswick *Industrial Relations Act*, s. 6(2)

Ontario *Labour Relations Act, 1995*, s. 76

AFFAIRES CITÉES

Canadian Union of Public Employees, Local 490 v. *Royal Canadian Mounted Police* (1997), 97 CLLC 220-056

Galarneau (Louise), [2003] CCRI n° 239

Island Tug & Barge Limited (1997), 104 di 1; et 35 CLRBR (2d) 214 (CCRT n° 1198)

Laidlaw Transit Ltd., exploitée sous la raison sociale Laidlaw Education Services, [2005] CCRI n° 327; et 132 CLRBR (2d) 142

Nolin and *U.F.C.W., Local 1518* (2006), 123 CLRBR (2d) 292 (C.-B.)

Repap New Brunswick Inc. and Teamsters, Local 927 (2002), 85 CLRBR (2d) 161 (N.-E.)

Sherwood Trim & Doors Inc., [2001] OLRB Rep. July/August 1085

LOIS CITÉES

Code canadien du travail, Partie I, art. 4; 14(3)e), 14(3)f); 35; 44; 94(1), 94(3); 95; 96; 97(1)a), 97(1)b); 99; 101; 102

Labour Relations Code de la Colombie-Britannique, art. 9

Loi de 1995 sur les relations de travail de l'Ontario, art. 76

Loi sur la Société canadienne des postes, art. 13(5)

Loi sur les relations industrielles du Nouveau-Brunswick, art. 6(2)

Canada Industrial Relations Board
Conseil canadien des relations industrielles

Vol. 9-07

Reasons for decision

British Columbia Terminal Elevator Operators' Association; Saskatchewan Wheat Pool; James Richardson International Limited; United Grain Growers Limited d.b.a. Agricore United; Pacific Elevators Limited; Cascadia Terminal,
applicants,
and
Grain Workers Union, Local No. 333, C.L.C.,
respondent,
and
Public Service Alliance of Canada; Canadian Labour Congress,
intervenors.

Board File: 24610-C

British Columbia Maritime Employers Association; Waterfront Foremen Employers Association; Vancouver Wharves Ltd.;
applicants,
and
International Longshore and Warehouse Union-Canada; International Longshore and Warehouse Union, Local 500; International Longshore and Warehouse Union Ship & Dock Foremen, Local 514,
respondents,
and
Public Service Alliance of Canada; Canadian Labour Congress,
intervenors.

Board File: 24624-C

CITED AS: British Columbia Terminal Elevator Operators' Association et al.

Decision no. 384
June 8, 2007

Application for a declaration of unlawful strike filed pursuant to section 91 of the *Canada Labour Code, Part I* (the *Code*).

Unlawful strike–Definition of strike–*Charter*–Refusal to cross picket lines–Practice and procedure–This

Motifs de décision

British Columbia Terminal Elevator Operators' Association; Saskatchewan Wheat Pool; James Richardson International Limited; United Grain Growers limitée, faisant affaire sous la raison sociale Agricore United; Pacific Elevators Limited; Cascadia Terminal,
requérants,
et
Grain Workers Union, section locale 333, C.T.C.,
intimée,
et
Alliance de la Fonction publique du Canada; Congrès du travail du Canada,
intervenants.

Dossier du Conseil : 24610-C

British Columbia Maritime Employers Association; Waterfront Foremen Employers Association; Vancouver Wharves ltée;
requérants,
et
International Longshore and Warehouse Union-Canada; International Longshore and Warehouse Union, section locale 500; International Longshore and Warehouse Union Ship & Dock Foremen, section locale 514,
intimés,
et
Alliance de la Fonction publique du Canada; Congrès du travail du Canada,
intervenants.

Dossier du Conseil : 24624-C

CITÉ : British Columbia Terminal Elevator Operators' Association et autres

Décision n° 384
Le 8 juin 2007

Demande de déclaration de grève illégale fondée sur l'article 91 du *Code canadien du travail, Partie I* (le *Code*).

Grève illégale – Définition d'une grève – *Charte* – Refus de franchir les lignes de piquetage – Pratique et

decision concerns two applications for declarations of unlawful strike pursuant to section 91 of the *Code*–The collective agreements contain a provision that permits employees to respect a picket line–The applications were filed in response to picket lines set up by the Public Service Alliance of Canada (PSAC) in connection with legal strike action–Members of the unions decided not to cross the PSAC picket lines, therefore they were not reporting for work–The unions argue that the refusal to cross the picket line is not an illegal work stoppage and contend that the refusal does not satisfy the definition of strike in the *Code*–The Board finds that while picket line clauses may be permissible for other purposes, they are not a means to circumvent the statutory prohibitions–The *Code* neither expressly nor implicitly authorizes parties to contract out of the prohibition against mid-contract work stoppages, therefore insofar as an article in the collective agreement purports to create an exception to the *Code*, it is invalid and ineffective–The Board ruled that the refusals to cross the PSAC picket lines in these cases constituted a strike within the meaning of the *Code* and issued interim cease and desist orders.

Unlawful strike–*Charter*–Burden of proof–Freedom of expression–Refusal to cross picket lines–Definition of strike–Practice and procedure–The Board must look at the specific act of refusing to cross a picket line to determine what meaning, if any, this action is generally intended to convey–The unions argue that it conveys the message of solidarity and support for the PSAC workers–The employers describe the action as "content-neutral" and distinguishable from a "political protest" strike–The Board accepts that the term "expression" should be given a broad and liberal interpretation for this purpose and agrees that a refusal to cross a picket line falls within the sphere of expressive activity protected under the *Charter*–The Board looks at the purpose and effect of the legislation in order to determine whether the *Code* provisions infringe the right to freedom of expression under the *Charter*–The definition of strike, read in conjunction with the prohibition in section 88.1 of the *Code*, is part of the comprehensive legislative scheme designed to introduce a measure of certainty into the labour relations environment, by regulating the right to lawfully engage

procédure – Il s'agit de deux demandes de déclaration de grève illégale fondées sur l'article 91 du *Code* – Les conventions collectives contiennent une disposition permettant aux employés de ne pas franchir une ligne de piquetage – Les deux demandes ont été présentées en réaction aux lignes de piquetage dressées par l'Alliance de la Fonction publique du Canada (l'AFPC) dans le cadre de sa grève légale – Les membres des syndicats ayant décidé de ne pas franchir les lignes de piquetage dressées par l'AFPC, ils ne se sont donc pas présentés au travail – Les syndicats affirment que le refus de franchir les lignes de piquetage n'est pas un arrêt de travail illégal et, selon eux, ce refus ne correspond pas à la définition d'une grève dans le *Code* – Le Conseil est d'avis que même si des clauses contenues dans une convention collective autorisant les syndiqués à refuser de franchir une ligne de piquetage peuvent être admissibles pour d'autres fins, ce n'est pas un moyen de contourner les interdictions du *Code* – Le *Code* n'autorise ni expressément, ni implicitement les parties à conclure une convention leur permettant de se soustraire à l'interdiction des arrêts de travail tant que leur convention collective est en vigueur, de sorte que les clauses d'une convention collective qui seraient censées exempter des syndiqués de l'obligation de se conformer au *Code* sont invalides et sans effet – Le Conseil a conclu dans ces deux affaires que le refus de franchir les lignes de piquetage de l'AFPC constituait une grève au sens du *Code* et qu'il a rendu des ordonnances d'interdiction.

Grève illégale – *Charte* – Fardeau de preuve – Liberté d'expression – Refus de franchir les lignes de piquetage – Définition d'une grève – Pratique et procédure – Le Conseil doit se pencher sur l'action de refuser de franchir une ligne de piquetage pour déterminer le sens ou le message, s'il y en a un, que cette action est généralement censée communiquer – Selon les syndicats, les membres manifestaient leur appui et leur solidarité aux grévistes de l'AFPC – Les employeurs disent que c'est une action au contenu neutre et qu'elle se distingue d'une grève de « protestation politique » – Le Conseil admet qu'on devrait interpréter le mot « expression » au sens large et libéral dans ce contexte; il reconnaît aussi que le refus de franchir une ligne de piquetage est une activité d'expression protégée par la *Charte* – Le Conseil doit se pencher sur les objectifs de la loi pour déterminer si les dispositions du *Code* portent atteinte à la liberté d'expression en vertu de la *Charte* – La définition d'une grève, interprétée en tenant compte de l'interdiction prévue par l'article 88.1, fait partie intégrante de l'esprit global du *Code*, puisqu'elle vise à injecter

in strike activity–The definition of strike controls the physical consequences of the expressive activity, namely the work stoppages, regardless of the message being conveyed by it–The burden of proving the violation of the *Charter* is on those asserting that the *Code*'s definition conflicts with the *Charter*–The purpose and primary effect of the prohibition against mid-contract work stoppages is to promote industrial peace and stability through the restriction of work stoppages during the term of a negotiated collective agreement–Thus, the right to freedom of expression itself is not infringed–The prohibition is against the physical consequences of the expression and it does not affect the workers' ability to express themselves at other times and by other means.

quelque certitude dans l'univers des relations du travail en réglementant le droit de s'adonner légalement à une activité de grève – La définition d'une grève vise les conséquences matérielles de l'activité expressive – à savoir les arrêts de travail – quel que soit le message communiqué par elle – Le fardeau de la preuve appartient à ceux qui prétendent que la définition du *Code* est incompatible avec la *Charte* – L'objet et l'effet primaire de l'interdiction des arrêts de travail tant que la convention collective n'est pas expirée consistent à promouvoir la paix et la stabilité dans les relations du travail grâce à la restriction des arrêts de travail tant qu'une convention collective négociée est en vigueur – Bref, le droit à la liberté d'expression lui-même n'est pas violé – L'interdiction a pour but de minimiser les conséquences matérielles de l'expression et elle ne sape pas la capacité des travailleurs de s'exprimer à d'autres moments et par d'autres moyens.

Unlawful strike–*Charter*–Freedom of association–Refusal to cross picket lines–Practice and procedure–The unions allege that the *Code* targets the associational character of the activity and infringes the freedom of association under the *Charter*–The Supreme Court has confirmed numerous times that the right to strike or to withdraw one's services, whether to show support towards another union or otherwise, is not a right that attracts constitutional protection under the *Charter*–Individual employees, unionized and non-unionized alike, remain free to join together to demonstrate their solidarity and support towards other workers, in other ways and at other times–In the Board's view, this principle and constitutional analysis is not altered by the existence of a picket line clause in the collective agreement–The Board finds that the *Code* provisions do not infringe the freedom of association under the *Charter*.

Grève illégale – *Charte* – Liberté d'association – Refus de franchir les lignes de piquetage – Pratique et procédure – Les syndicats allèguent que le *Code* vise l'aspect d'association de cette activité et porte donc atteinte au droit à la liberté d'association garanti par la *Charte* – La Cour suprême l'a confirmé à maintes reprises, le droit de faire la grève ou de retirer ses services, que ce soit pour manifester son appui à un autre syndicat ou autrement, n'est pas un droit qui puisse se réclamer de la protection de la Constitution en vertu de la *Charte* – Les employés syndiqués ou non restent libres de s'unir pour manifester leur solidarité et leur appui à d'autres travailleurs d'autres façons et à d'autres moments – Pour le Conseil, ce principe et l'analyse constitutionnelle ne sont pas modifiés par l'existence dans leur convention collective d'une clause autorisant les employés à refuser de franchir une ligne de piquetage – Le Conseil conclut que les dispositions du *Code* ne portent pas atteinte au droit à la liberté d'association garanti par la *Charte*.

Unlawful strike–*Charter*–Section 1 of the *Charter*–Refusal to cross picket lines–Practice and procedure–Statutory limitations will be deemed acceptable if they meet a two-part test in accordance with the Supreme Court–First, the legislation must address a pressing and substantial concern–Second, it must be shown that the means chosen to address the concern are reasonably and demonstrably justified, generally referred to as the proportionality requirement–The Board finds that the regulation of labour relations and industrial conflict, through the full prohibitions against mid-contract work stoppages is a pressing and substantial objective–As for the reasonable means of attaining the legislative

Grève illégale – *Charte* – Article 1 de la *Charte* – Refus de franchir les lignes de piquetage – Pratique et procédure – Conformément à ce qui a été établi par la Cour suprême, les limites imposées par la loi sont réputées acceptables si elles satisfont à un double critère – Premièrement, la loi doit viser à surmonter un problème pressant et important – Deuxièmement, il faut prouver que les moyens choisis pour le surmonter sont raisonnables et rationnellement justifiés, c'est ce qu'on appelle généralement le critère de proportionnalité – Le Conseil est d'avis que la réglementation des relations du travail et celle des conflits de travail – grâce à l'interdiction complète de toute forme d'arrêt de travail

objective, the Board is satisfied that there is a rational connection between the prohibition against mid-term work stoppages and the fostering of industrial peace during the term of a collective agreement–The minimal impairment component of the test requires that the limitations contained in the legislation impair "as little as possible" the freedom in question–The Board is unable to see a less intrusive but equally effective means of preserving industrial peace during the term of a collective agreement and the integrity of the overall labour relations scheme, therefore it is satisfied that the existing prohibitions satisfy the minimal impairment test–The last proportionality requirement involves a balance between the effects of the legislation in question and its purpose–The adverse impact on the guaranteed rights of freedoms must not outweigh the benefit to be derived from the fulfilment of the legislative objective–The restrictions in the *Code* do not represent a total ban on strike activity, or a total ban on expressive activity that seeks to convey the message of worker solidarity and support towards other striking workers–The Board finds that the impact on the guaranteed freedoms does not outweigh the fulfilment of the legislative objective–The *Code* is structured so as to establish a balance between the needs and rights of employees and the rights of employers to maintain their activities–It is not the expression nor association *per se* that is restricted by the *Code*'s provisions, rather it is when that expressive or associational activity goes against the scheme of the *Code* and disrupts the balance inherent therein that the justifications permitted under section 1 of the *Charter* must come into play–The scheme of the *Code* is not to prevent expression and association, but to prevent mid-contract work stoppages and maintain the balance between the rights and obligations of employees against the expectations of employers that their employees will be at work as expected.

A panel of the Board composed of Mr. Douglas G. Ruck, Q.C., Vice-Chairperson, sitting alone pursuant to section 14(3)(f) of the *Canada Labour Code (Part I–Industrial Relations)* (the *Code*), considered the above-noted applications. Hearings were held in the matters giving rise to this decision on September 24 and October 4, 28 and 29, 2004, in Vancouver, British Columbia.

tant que la convention collective n'est pas expirée – est clairement un objectif urgent et réel – Pour ce qui est du moyen raisonnable d'atteindre l'objectif souhaité, le Conseil est certain de l'existence d'un rapport rationnel entre l'interdiction des arrêts de travail avant l'expiration de la convention collective et la promotion de la paix industrielle pendant que celle-ci est en vigueur – L'élément de l'atteinte minimale du critère exige que les limites imposées par la loi ne portent qu'une « atteinte minimale » à la liberté qu'elles restreignent – Le Conseil ne peut pas imaginer un moyen moins intrusif mais aussi efficace pour préserver la paix industrielle durant la convention collective et pour assurer l'intégrité du régime global des relations du travail; par conséquent, il est convaincu que les interdictions en vigueur satisfont au critère de l'atteinte minimale – Le dernier critère de proportionnalité est l'équilibre entre les effets de la loi et son objet – L'effet néfaste de l'interdiction pour les droits ou les libertés garantis ne doit pas l'emporter sur l'avantage tiré de l'atteinte de l'objectif législatif – Les restrictions qu'impose le *Code* n'interdisent pas absolument l'activité de grève ni l'activité expressive visant à communiquer un message de solidarité et d'appui des syndiqués pour d'autres travailleurs en grève – Le Conseil est d'avis que l'effet de l'interdiction sur les libertés garanties ne l'emporte pas sur l'importance d'atteindre l'objectif législatif – Le *Code* est structuré de façon à établir un équilibre entre les besoins et les droits des employés et ceux des employeurs de maintenir leurs activités – Ce n'est pas l'expression ni l'association en soi qui est restreinte par les dispositions du *Code*; c'est plutôt lorsque l'activité expressive ou associationnelle est incompatible avec le régime du *Code* et qu'elle en perturbe l'équilibre que les justifications admises en application de l'article 1 de la *Charte* doivent jouer – L'esprit du *Code* n'a pas pour objet de prévenir l'expression ni l'association, mais d'empêcher les arrêts de travail pendant que la convention collective est en vigueur ainsi que de maintenir l'équilibre entre les droits ainsi que les obligations des employés et les attentes des employeurs voulant que ceux-ci aillent travailler comme prévu.

Le banc du Conseil, composé de M[e] Douglas G. Ruck, c.r., Vice-président, siégeant seul en vertu de l'alinéa 14(3)f) du *Code canadien du travail (Partie I – Relations du travail)* (le *Code*), a étudié les demandes mentionnées ci-dessus. Des audiences ont été tenues sur les affaires en litige dans la présente décision, le 24 septembre ainsi que les 4, 28 et 29 octobre 2004, à Vancouver, en Colombie-Britannique.

Appearances

Ms. Delayne Sartison, counsel for the British Columbia Maritime Employers Association, the Waterfront Foremen Employers Association and Vancouver Wharves Ltd.;
Mr. Chris E. Leenheer, counsel for the British Columbia Terminal Elevator Operators' Association, Saskatchewan Wheat Pool, James Richardson International Limited, United Grain Growers Limited d.b.a. Agricore United, Pacific Elevators Limited, and Cascadia Terminal;
Mr. Bruce A. Laughton, Q.C., counsel for the International Longshore and Warehouse Union-Canada, the International Longshore and Warehouse Union, Local 500, and the International Longshore and Warehouse Union Ship & Dock Foremen, Local 514;
Mr. Charles Gordon, counsel for the Grain Workers Union, Local No. 333, C.L.C.;
Messrs. John MacTavish, Patrick Dickie and David Tarasoff, counsel for the Public Service Alliance of Canada.

[1] On March 20, 2007, the Supreme Court of British Columbia rendered its decision in *H.E.U.* v. *H.E.A.B.C.* (2007), 133 CLRBR (2d) 259. As the facts and circumstances concerning that matter had been raised before the Board in the cases at hand, it was deemed appropriate to receive supplementary written submissions from the parties on the possible application and significance of the Court's decision. Final submissions were filed with the Board on May 14, 2007.

I–Nature of the Applications and Background

[2] These matters concern two applications for declarations of unlawful strike pursuant to section 91 of the *Code*. The first application was filed by the British Columbia Terminal Elevator Operators' Association, Saskatchewan Wheat Pool, James Richardson International Limited, United Grain Growers Limited d.b.a. Agricore United, Pacific Elevators Limited, and Cascadia Terminal, on September 24, 2004 (Board file no. 24610-C). The second one was filed jointly by the British Columbia Maritime Employers Association, the Waterfront Foremen Employers Association, and Vancouver Wharves Ltd., on October 1, 2004 (Board file no. 24624-C). The applicants in both applications alleged violation of the strike and lockout provisions of the *Code* (section 88.1) and sought declarations pursuant to section 91 of the *Code*. The first application was filed against the Grain Workers Union, Local

Ont comparu

M[e] Delayne Sartison, pour la British Columbia Maritime Employers Association, la Waterfront Foremen Employers Association et Vancouver Wharves ltée.;
M[e] Chris E. Leenheer, pour la British Columbia Terminal Elevator Operators' Association, Saskatchewan Wheat Pool, James Richardson International Limited, United Grain Growers limitée, faisant affaire sous la raison sociale Agricore United, Pacific Elevators Limited et Cascadia Terminal;
M[e] Bruce A. Laughton, c.r., pour l'International Longshore and Warehouse Union-Canada, l'International Longshore and Warehouse Union, section locale 500, et l'International Longshore and Warehouse Union Ship & Dock Foremen, section locale 514;
M[e] Charles Gordon, pour le Grain Workers Union, section locale 333, C.T.C.;
M[es] John MacTavish, Patrick Dickie et David Tarasoff, pour l'Alliance de la Fonction publique du Canada.

[1] Le 20 mars 2007, la Cour suprême de la Colombie-Britannique a rendu sa décision dans *H.E.U.* v. *H.E.A.B.C.* (2007), 133 CLRBR (2d) 259. Comme les faits et les circonstances de cette affaire ont été soulevés devant le Conseil en l'espèce, j'ai jugé approprié d'accepter de recevoir les observations écrites supplémentaires des parties sur l'applicabilité et sur la signification de cette décision de la Cour suprême provinciale. Les observations finales ont été présentées au Conseil le 14 mai 2007.

I – Nature des demandes et contexte

[2] Il s'agit de deux demandes de déclaration de grève illégale fondées sur l'article 91 du *Code*. La première a été présentée par la British Columbia Terminal Elevator Operators' Association, Saskatchewan Wheat Pool, James Richardson International Limited, United Grain Growers limitée, faisant affaire sous la raison sociale Agricore United, Pacific Elevators Limited et Cascadia Terminal le 24 septembre 2004 (dossier du Conseil n° 24610-C) et la seconde l'a été conjointement par la British Columbia Maritime Employers Association, la Waterfront Foremen Employers Association et Vancouver Wharves ltée le 1[er] octobre 2004 (dossier du Conseil n° 24624-C). Dans les deux demandes, les requérants déclaraient qu'on avait contrevenu aux dispositions du *Code* sur les grèves et les lock-out (article 88.1) et réclamaient des déclarations de grève illégale en vertu de l'article 91 du *Code*. La première

No. 333, C.L.C. (GWU, Local 333), and the October 1, 2004, application was filed against the International Longshore and Warehouse Union-Canada (ILWU-Canada), the International Longshore and Warehouse Union, Local 500 (ILWU, Local 500) and the International Longshore and Warehouse Union Ship & Dock Foremen, Local 514 (ILWU, Local 514) (collectively referred to as the ILWU).

[3] Saskatchewan Wheat Pool, James Richardson International Limited, United Grain Growers Limited d.b.a. Agricore United, Pacific Elevators Limited, and Cascadia Terminal (collectively referred to as the terminals) operate grain terminals in the Port of Vancouver. The British Columbia Terminal Elevator Operators' Association (BCTEOA) is an employers' organization designated under section 33 of the *Code* for member grain terminal operators.

[4] The British Columbia Maritime Employers Association (BCMEA) and the Waterfront Foremen Employers Association (WFEA) are non-accredited bargaining agents for employers involved in national and international maritime transportation, including stevedoring companies, which service grain terminals in the Lower Mainland of British Columbia.

[5] The grain terminals receive grain by railcar, unload the cars, sort and store the grain, clean and grade the grain, blend it and load the grain on the ships. It is not disputed that the terminal employees do all of the work other than loading the grain on ships. The ship loading operations are performed partly by terminal employees and partly by longshore employees employed by various stevedoring companies under contract with the terminals. The stevedoring companies are members of the BCMEA.

[6] The work at the dock is divided between the terminal employees and the longshore employees. The terminal employees operate the equipment that removes grain from one or more selected bins and transports it through the terminal to the gallery over the dock and then to the correct loading spout. Longshore employees tie up the ship, position the grain spout and direct the

demande visait le Grain Workers Union, section locale 333, C.T.C. (section locale 333 du GWU), tandis que celle du 1er octobre 2004 visait l'International Longshore and Warehouse Union-Canada (ILWU-Canada), l'International Longshore and Warehouse Union, section locale 500 (section locale 500 de l'ILWU) et l'International Longshore and Warehouse Union Ship & Dock Foremen, section locale 514 (section locale 514 de l'ILWU), intimés collectivement appelés l'ILWU.

[3] Saskatchewan Wheat Pool, James Richardson International Limited, United Grain Growers limitée, faisant affaire sous la raison sociale Agricore United, Pacific Elevators Limited et Cascadia Terminal (collectivement appelés les terminaux) exploitent des terminaux céréaliers dans le port de Vancouver. La British Columbia Terminal Elevator Operators' Association (BCTEOA) est une organisation d'employeurs désignée en vertu de l'article 33 du *Code* pour représenter ses membres exploitant des terminaux céréaliers.

[4] La British Columbia Maritime Employers Association (BCMEA) et la Waterfront Foremen Employers Association (WFEA) sont les agents négociateurs non accrédités qui représentent les employeurs oeuvrant dans le secteur du transport maritime national et international, ce qui inclut les entreprises de débardage qui assurent le service dans les terminaux céréaliers de la vallée du Bas-Fraser, en Colombie-Britannique.

[5] Les terminaux céréaliers reçoivent leur grain par wagons, qu'ils déchargent pour ensuite trier et stocker le grain, le nettoyer et le classifier, le mélanger puis le charger dans des navires. Le fait que les employés des terminaux font tout le travail sauf le chargement du grain dans les navires n'est pas contesté. Les activités de chargement des navires sont en partie exécutées par les employés des terminaux et en partie aussi par les débardeurs travaillant pour diverses entreprises de débardage ayant conclu des marchés avec les terminaux. Les entreprises de débardage sont membres de la BCMEA.

[6] Le travail à faire sur les quais est réparti entre les employés des terminaux et les débardeurs, les premiers faisant fonctionner l'équipement qui retire le grain d'un ou plusieurs silos sélectionnés, puis le transportent dans le terminal jusqu'à la galerie surmontant le quai et enfin jusqu'au déversoir de chargement voulu. Pour leur part, les débardeurs amarrent le navire, positionnent le goulot

flow of grain into the holds, then cast off the lines when loading is complete.

[7] The GWU, Local 333, is the bargaining agent for all the employees employed by the terminals. The GWU, Local 333, and the BCTEOA (on behalf of the terminals) are parties to a collective agreement that was in full force and effect at all times relevant to the instant matters. The collective agreement contains a provision that permits employees to refuse to cross a picket line.

[8] The BCMEA is party to a collective agreement currently in force with the ILWU-Canada, including the ILWU, Local 500. The BCMEA operates a hiring hall to dispatch employees who are members of the ILWU, Local 500, to provide services to its members for each of three shifts each day. The BCMEA members order labour and the BCMEA dispatches labour in accordance with those orders. The collective agreement between the BCMEA and the ILWU-Canada permits employees to respect a picket line.

[9] The WFEA is party to a collective agreement currently in force with the ILWU, Local 514, and is responsible for the dispatch of ILWU, Local 514 members employed as foremen, where necessary. The collective agreement between the WFEA and the ILWU, Local 514, is in full force and effect.

[10] Both the BCMEA and the WFEA have as members stevedoring and vessel agent companies that are involved in the transportation of grain from Lower Mainland grain terminals, including, for example, Empire Grain Stevedoring Ltd., P&O Ports Canada Inc., Western Stevedoring Co. Ltd., and Colley West Shipping Ltd. All of these members obtain their labour in accordance with the collective agreements entered into between the BCMEA/ILWU-Canada/ILWU, Local 500 and the WFEA/ILWU, Local 514.

[11] Vancouver Wharves Ltd. is also a member of both the BCMEA and the WFEA. Vancouver Wharves Ltd. is a deep-sea bulk loading terminal that handles a wide range of products to and from five berths in North Vancouver. Vancouver Wharves Ltd. is a licensed grain operator under the *Canada Grain Act*. The license is issued by the Canadian Grain Commission (CGC).

de chargement, règlent le débit du grain qui se déverse dans les cales, puis larguent le navire une fois le chargement terminé.

[7] La section locale 333 du GWU est l'agent négociateur de tous les employés travaillant aux terminaux. Celle-ci et la BCTEOA (au nom des terminaux) sont parties à une convention collective qui était en vigueur durant toute la période pertinente et qui contient une disposition permettant aux employés de refuser de franchir les lignes de piquetage.

[8] La BCMEA est partie à une convention collective en vigueur conclue avec l'ILWU-Canada, qui comprend la section locale 500 de l'ILWU. Elle exploite un bureau d'embauchage qui envoie les employés membres de la section locale 500 de l'ILWU fournir les services requis à ses membres pour chacun des trois quarts de travail quotidiens. Ses membres réclament des travailleurs, et la BCMEA les leur envoie conformément à leurs demandes. La convention collective conclue entre la BCMEA et l'ILWU-Canada permet elle aussi aux employés de respecter les lignes de piquetage.

[9] La WFEA est partie à une convention collective en vigueur conclue avec la section locale 514 de l'ILWU et est responsable de la répartition des membres de la section locale travaillant comme contremaîtres où l'on a besoin d'eux.

[10] La BCMEA et la WFEA comptent toutes deux parmi leurs membres des entreprises de débardage et d'agents de navires transportant du grain à partir des terminaux céréaliers de la vallée du Bas-Fraser, notamment Empire Grain Stevedoring Ltd., P&O Ports Canada Inc., Western Stevedoring Co. Ltd. et Colley West Shipping Ltd. Toutes ces entreprises obtiennent la main-d'oeuvre dont elles ont besoin conformément aux conventions collectives conclues entre la BCMEA et l'ILWU-Canada/section locale 500 de l'ILWU, ainsi qu'entre la WFEA et la section locale 514 de l'ILWU.

[11] Vancouver Wharves ltée est aussi membre de la BCMEA et de la WFEA. C'est un terminal de chargement de vrac en eau profonde capable de charger une vaste gamme d'articles avec ses cinq postes à quai de North Vancouver, et c'est également une entreprise céréalière agréée en vertu de la *Loi sur les grains du Canada*. Elle est titulaire de la licence délivrée par la

Vancouver Wharves Ltd. requires this license to ship and store grain products on site.

[12] The *Canada Grain Act* requires, among other things, that the CGC personnel inspect and weigh the grain products stored and shipped by Vancouver Wharves Ltd. Vancouver Wharves Ltd. is required to provide a facility for the CGC personnel on site. Vancouver Wharves Ltd. owns and the CGC maintains a building on Vancouver Wharves Ltd.'s premises for this purpose.

[13] Employees of the CGC come under the *Public Service Labour Relations Act* and the grain inspectors and weighers are represented by the Public Service Alliance of Canada (PSAC). The BCTEOA, the BCMEA and the WFEA and their members (collectively referred to as the employers) do not have a collective bargaining relationship with the PSAC.

[14] Both of the above-mentioned applications were filed in response to picket lines set up by the PSAC in connection with legal strike action against the CGC. Picket lines were erected at the Lower Mainland grain terminals where the employees of the applicant employers perform the work related to the transportation of grain. The employers report that they filed the present applications after it became apparent that members of the respondent unions were not reporting for work as a result of their decision not to cross the PSAC picket lines.

[15] On September 24, 2004, the Board, in response to the BCTEOA's application, convened a hearing in Vancouver, British Columbia, to decide whether the refusal to cross the PSAC picket lines constituted an illegal strike and, if so, whether a cease and desist order was warranted. The respondent, the GWU, Local 333, in addition to arguing that refusal to cross a picket line does not constitute a strike, as defined by the *Code*, also advised that it intended to raise an issue pursuant to the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* (the *Charter*). The Board ruled it would proceed with the section 88.1 application and schedule dates to hear arguments on the *Charter* issue. At the conclusion of the September 24 hearing, and following deliberation, the Board ruled that the refusal by members of the GWU, Local 333 to cross the PSAC picket lines and report to work constituted an illegal strike, notwithstanding the provision in the collective agreement allowing employees to refuse to cross picket lines, and issued an interim back-to-work order. On

Commission canadienne des grains (CCG) qu'il lui faut pour transporter et stocker des produits céréaliers sur place.

[12] La *Loi sur les grains du Canada* exige notamment que le personnel de la CCG inspecte et pèse les produits céréaliers stockés et transportés par Vancouver Wharves ltée, qui est tenue de mettre l'installation nécessaire à la disposition du personnel de la CCG travaillant sur place. Vancouver Wharves ltée possède dans sa propriété un bâtiment que la CCG entretient à cette fin.

[13] Les employés de la CCG sont assujettis à la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*; les inspecteurs et peseurs de grain sont représentés par l'Alliance de la Fonction publique du Canada (AFPC). La BCTEOA, la BCMEA, la WFEA et leurs membres (collectivement appelés les employeurs) n'ont pas de relation de négociation collective avec l'AFPC.

[14] Les deux demandes ont été présentées en réaction aux lignes de piquetage dressées par l'AFPC dans le cadre de sa grève légale contre la CCG. L'AFPC avait dressé des lignes de piquetage aux terminaux céréaliers du Bas-Fraser où les employés des requérants accomplissent les tâches nécessaires au transport du grain. Les requérants déclarent avoir présenté les demandes en l'espèce après avoir constaté que les membres des syndicats intimés ne se présentaient pas au travail parce qu'ils avaient décidé de ne pas franchir les lignes de piquetage de l'AFPC.

[15] Le 24 septembre 2004, le Conseil a réagi à la demande de la BCTEOA en convoquant une réunion à Vancouver, en Colombie-Britannique, en vue de décider si le refus des employés de franchir les lignes de piquetage de l'AFPC constituait une grève illégale et, dans cette éventualité, si une ordonnance d'interdiction serait justifiée. L'intimé qu'est le GWU, section locale 333, a déclaré que refuser de franchir une ligne de piquetage ne constitue pas une grève telle qu'elle est définie par le *Code*, en ajoutant qu'il entendait soulever une question à cet égard en vertu de la *Charte canadienne des droits et libertés* (la *Charte*). Le Conseil a déclaré qu'il allait instruire la demande fondée sur l'article 88.1 et fixer des dates d'audience pour entendre les arguments portant sur des dispositions de la *Charte*. À la fin de l'audience du 24 septembre, après avoir délibéré, le Conseil a jugé que le refus des membres de la section locale 333 du GWU de franchir les lignes de piquetage de l'AFPC afin de se présenter au travail constituait une grève illégale nonobstant la

September 29, 2004, the Canadian Labour Congress (CLC) filed a request with the Board for intervenor status to participate in the hearing on the *Charter* issue.

[16] On October 4, 2004, the Board convened a hearing in Vancouver, British Columbia, to consider the section 88.1 application filed on behalf of the BCMEA and the WFEA. The PSAC was granted intervenor status to participate in the proceedings. The respondent unions informed the Board that they intended to raise a *Charter* issue in response to the application. The Board directed that the hearing would proceed as scheduled and that the *Charter* issue would be set down for determination at a later date. At the conclusion of the October 4 hearing, the Board ruled that the refusal by members of the ILWU to cross the PSAC picket lines and report to work constituted an illegal strike, notwithstanding the provision in the collective agreement allowing employees to refuse to cross picket lines. Accordingly, the Board issued an interim order directing the said employees to cease and desist from such strike activities.

[17] In accordance with section 20 of the *Canada Industrial Relations Board Regulations, 2001* (the *Regulations*), the Board ordered that the *Charter* issues raised in Board file nos. 24610-C and 24624-C be heard as consolidated proceedings.

[18] The PSAC and the CLC were granted intervenor status in the proceedings.

[19] As noted, the Board has already ruled that the refusals to cross the PSAC picket lines in these cases constituted a strike within the meaning of the *Code* and issued interim cease and desist orders as a result. This decision will elaborate on the Board's reasons for that finding, as well as address the *Charter* issues subsequently raised by the parties.

II–Legislative and Constitutional Context

[20] The definition of strike in section 3(1) of the *Code* is as follows:

disposition de la convention collective qui les autorisait à refuser de franchir de telles lignes; il a rendu une ordonnance de retour au travail. Le 29 septembre 2004, le Congrès du travail du Canada (CTC) a présenté au Conseil une demande afin d'obtenir le statut d'intervenant à l'audience sur la question portant sur des dispositions de la *Charte*.

[16] Le 4 octobre 2004, le Conseil a tenu une audience à Vancouver pour entendre la demande fondée sur l'article 88.1 qui avait été présentée au nom de la BCMEA et de la WFEA. Il a accordé à l'AFPC le statut d'intervenante dans cette procédure. Les syndicats intimés ont informé le Conseil de leur intention de soulever une question portant sur des dispositions de la *Charte* en réaction à la demande. Le Conseil a décidé que l'audience allait avoir lieu comme prévu et que la question portant sur des dispositions de la *Charte* serait tranchée plus tard. À la fin de cette audience du 4 octobre, le Conseil a conclu que le refus des membres de l'ILWU de franchir les lignes de piquetage de l'AFPC pour se présenter au travail constituait une grève illégale nonobstant la disposition de la convention collective qui les autorisait à refuser de le faire. Il a donc rendu une ordonnance provisoire ordonnant auxdits employés de cesser ces activités de grève.

[17] Conformément à l'article 20 du *Règlement de 2001 sur le Conseil canadien des relations industrielles* (le *Règlement*), le Conseil a ordonné que les questions portant sur des dispositions de la *Charte* soulevées dans ses dossiers n^{os} 24610-C et 24624-C soient entendues ensemble.

[18] L'AFPC et le CTC se sont vu accorder le statut d'intervenants dans cette procédure.

[19] Il ne faut pas oublier que le Conseil a déjà conclu dans ces deux affaires que le refus de franchir les lignes de piquetage de l'AFPC constituait une grève au sens du *Code* et qu'il a rendu des ordonnances d'interdiction en conséquence. Dans la présente décision, le Conseil fournit une explication plus détaillée de ses motifs et tranche les questions portant sur des dispositions de la *Charte* que les parties ont soulevées ultérieurement.

II – Contexte législatif et constitutionnel

[20] La définition d'une grève au paragraphe 3(1) du *Code* se lit comme suit :

"strike" includes a cessation of work or a refusal to work or to continue to work by employees, in combination, in concert or in accordance with a common understanding, and a slowdown of work or other concerted activity on the part of employees in relation to their work that is designed to restrict or limit output.

« grève » S'entend notamment d'un arrêt du travail ou du refus de travailler, par des employés agissant conjointement, de concert ou de connivence; lui sont assimilés le ralentissement du travail ou toute autre activité concertée, de la part des employés, ayant pour objet la diminution ou la limitation du rendement et relative au travail de ceux-ci.

[21] Section 88.1 of the *Code* expressly prohibits strikes and lockouts from occurring during the term of a collective agreement. It reads as follows:

[21] L'article 88.1 du *Code* interdit expressément les grèves et les lock-out pendant qu'une convention collective est en vigueur :

88.1 Strikes and lockouts are prohibited during the term of a collective agreement except if

(a) a notice to bargain collectively has been given pursuant to a provision of this Part, other than subsection 49(1); and

(b) the requirements of subsection 89(1) have been met.

88.1 Les grèves et les lock-out sont interdits pendant la durée d'une convention collective sauf si, à la fois :

a) l'avis de négociation collective a été donné en conformité avec la présente partie, compte non tenu du paragraphe 49(1);

b) les conditions prévues par le paragraphe 89(1) ont été remplies.

[22] Section 89(1) sets out the conditions for a lawful strike under the *Code*, as follows:

[22] Le paragraphe 89(1) établit les conditions auxquelles il faut satisfaire pour qu'une grève soit considérée comme légale en vertu du *Code* :

89.(1) No employer shall declare or cause a lockout and no trade union shall declare or authorize a strike unless

(a) the employer or trade union has given notice to bargain collectively under this Part;

(b) the employer and the trade union

(i) have failed to bargain collectively within the period specified in paragraph 50(a), or

(ii) have bargained collectively in accordance with section 50 but have failed to enter into or revise a collective agreement;

(c) the Minister has

(i) received a notice, given under section 71 by either party to the dispute, informing the Minister of the failure of the parties to enter into or revise a collective agreement, or

(ii) taken action under subsection 72(2);

(d) twenty-one days have elapsed after the date on which the Minister

(i) notified the parties of the intention not to appoint a conciliation officer or conciliation commissioner, or to establish a conciliation board under subsection 72(1),

(ii) notified the parties that a conciliation officer appointed under subsection 72(1) has reported,

(iii) released a copy of the report to the parties to the dispute pursuant to paragraph 77(a), or

89.(1) Il est interdit à l'employeur de déclarer ou de provoquer un lock-out et au syndicat de déclarer ou d'autoriser une grève si les conditions suivantes ne sont pas remplies :

a) l'un ou l'autre a adressé un avis de négociation collective en application de la présente partie;

b) les deux :

(i) soit n'ont pas négocié collectivement dans le délai spécifié à l'alinéa 50a),

(ii) soit ont négocié collectivement conformément à l'article 50, sans parvenir à conclure ou réviser la convention collective;

c) le ministre a :

(i) soit reçu l'avis mentionné à l'article 71 et l'informant que les parties n'ont pas réussi à conclure ou à réviser la convention collective,

(ii) soit pris l'une des mesures prévues par le paragraphe 72(2);

d) vingt et un jours se sont écoulés depuis la date à laquelle le ministre, selon le cas :

(i) a notifié aux termes du paragraphe 72(1) son intention de ne pas nommer de conciliateur ou de commissaire-conciliateur, ni de constituer de commission de conciliation,

(ii) a notifié aux parties le fait que le conciliateur nommé aux termes du paragraphe 72(1) lui a fait rapport des résultats de son intervention,

(iii) a mis à la disposition des parties, conformément à l'alinéa 77a), une copie du rapport qui lui a été remis,

(iv) is deemed to have been reported to pursuant to subsection 75(2) or to have received the report pursuant to subsection 75(3);

(e) the Board has determined any application made pursuant to subsection 87.4(4) or any referral made pursuant to subsection 87.4(5); and

(f) sections 87.2 and 87.3 have been complied with.

[23] The relevant clauses in the collective agreements that permit workers to refuse to cross picket lines read as follows:

19.01 The Union agrees that during the term of the Agreement there will be no slowdown nor strike, stoppage of work, cessation of work, or refusal to work or to continue to work. The Companies agree that during the term of the Agreement there will be no lockout.

19.02 The Union agrees that in the event of strikes or walkouts, the Union will not take similar action on the ground of sympathy, but will continue to work. The Companies do not expect members of the Union to pass a picket line.

[24] The positions of the parties will be set out more comprehensively below, but in essence, the unions take the position that the refusal to cross a picket line is not a "strike" within the meaning of the *Code*, particularly in light of the collective agreement provisions that permit the honouring of picket lines. The unions submit, however, that if it is accepted that the act of refusing to cross a picket line is strike activity for purposes of the *Code*, then the definition of strike in the *Code*, which prohibits this form of mid-contract work stoppage, infringes the employees' rights to freedom of expression and freedom of association under sections 2(b) and 2(d) of the *Charter*.

[25] The relevant provisions of the *Charter* provide as follows:

Guarantee of Rights and Freedoms

1. The *Canadian Charter of Rights and Freedoms* guarantees the rights and freedoms set out in it subject only to such reasonable limits prescribed by law as can be demonstrably justified in a free and democratic society.

(iv) est réputé avoir été informé par le conciliateur des résultats de son intervention, en application du paragraphe 75(2), ou avoir reçu le rapport, en application du paragraphe 75(3);

e) le Conseil a tranché une demande présentée en vertu du paragraphe 87.4(4) ou a statué sur un renvoi fait en vertu du paragraphe 87.4(5);

f) les conditions prévues aux articles 87.2 et 87.3 ont été remplies.

[23] Les dispositions des conventions collectives qui autorisent les travailleurs à refuser de franchir les lignes de piquetage sont les suivantes :

19.01 Le syndicat convient que, pendant la durée de la convention collective, il n'y aura pas de ralentissement du travail ou de grève, d'arrêt de travail ou de refus de travailler ou de continuer de travailler. Les entreprises conviennent que, pendant la durée de la convention collective, il n'y aura pas de lock-out.

19.02 Le syndicat convient que, en cas de grève ou de débrayage, le syndicat ne prendra pas de mesure semblable par sympathie et qu'il continuera de travailler. Les entreprises ne s'attendent pas à ce que les membres du syndicat franchissent une ligne de piquetage.

(traduction)

[24] Les positions respectives des parties sont exposées de façon détaillée plus loin, mais essentiellement les syndicats partent du principe que le refus de franchir une ligne de piquetage n'est pas une « grève » au sens du *Code*, surtout si l'on tient compte des dispositions de la convention collective qui autorisent les employés à respecter les lignes de piquetage. En outre, s'il devait être reconnu que le refus de franchir une ligne de piquetage équivaut à une grève pour les fins du *Code*, ils soutiennent que la définition d'une grève dans le *Code* qui interdit cette forme d'arrêt de travail pendant la durée d'une convention collective porte atteinte aux droits à la liberté d'expression et à la liberté d'association des employés tels que garantis aux alinéas 2b) et 2d) de la *Charte*.

[25] Les dispositions pertinentes de la *Charte* se lisent comme suit :

Garantie des droits et libertés

1. La *Charte canadienne des droits et libertés* garantit les droits et libertés qui y sont énoncés. Ils ne peuvent être restreints que par une règle de droit, dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique.

Fundamental Freedoms

2. Everyone has the following fundamental freedoms:

a) freedom of conscience and religion;

b) freedom of thought, belief, opinion and expression, including freedom of the press and other media of communication;

c) freedom of peaceful assembly; and

d) freedom of association

Libertés fondamentales

2. Chacun a les libertés fondamentales suivantes :

a) liberté de conscience et de religion;

b) liberté de pensée, de croyance, d'opinion et d'expression, y compris la liberté de la presse et des autres moyens de communication;

c) liberté de réunion pacifique;

d) liberté d'association.

III–Positions of the Parties

A–The Unions

[26] The *Charter* arguments presented by the GWU, Local 333, the PSAC, the CLC and the ILWU, Locals 500 and 514, while separate and distinct in some respects, were closely related in content and focus. Therefore, for ease of reference, the respondents and intervenors will be jointly referred to in the following text as the "unions," and the arguments of each will be attributed to all, despite their individual differences.

1–Definition of Strike

[27] The unions contend that the definition of strike imposes an absolute prohibition against mid-contract work stoppages and thereby captures situations that are not rightfully characterized as strikes. In reference to the matters at hand, the unions submit that refusal by their respective members to cross the PSAC picket lines was not a strike within the meaning of the *Code* because (i) the work stoppage resulted from the fact that their members honoured the picket lines of other employees and was not done in an attempt to obtain improved terms and conditions of employment, (ii) the refusal to cross the picket lines was not a concerted effort or done in accordance with a common understanding; each member made his or her own decision not to cross, and (iii) the collective agreements specifically authorized union members to refuse to cross picket lines.

[28] The unions maintain that certain forms of mid-contract work stoppages should be permissible and that the definition of strike need not be so strictly interpreted as it has been in past decisions of the Board. They maintain there is nothing in the *Code* that prohibits the parties from agreeing to permit employees

III – Position des parties

A – Syndicats

[26] Les arguments portant sur des dispositions de la *Charte* présentés par la section locale 333 du GWU, l'AFPC, le CTC et les sections locales 500 et 514 de l'ILWU, bien qu'indépendants et différents à certains égards, sont étroitement liés dans leur contenu et leur approche; pour faciliter la tâche du lecteur, les intimés et les intervenants sont donc collectivement appelés « syndicats » dans les pages qui suivent; les arguments de chacun sont attribués à tous, malgré leurs différences individuelles.

1 – Définition d'une grève

[27] Les syndicats déclarent que la définition d'une grève entraîne une interdiction absolue des arrêts de travail tant que la convention collective est en vigueur et s'applique donc à des situations qu'on ne saurait logiquement considérer comme des grèves. En l'espèce, ils maintiennent que le refus de leurs membres respectifs de franchir les lignes de piquetage de l'AFPC n'était pas une grève au sens du *Code* parce que (i) l'arrêt de travail découlait du fait que leurs membres avaient respecté les lignes de piquetage d'autres travailleurs sans tenter d'obtenir de meilleures conditions d'emploi; (ii) le refus de franchir les lignes de piquetage n'était ni concerté ni de connivence, parce que chacun de leurs membres avait pris sa propre décision à cet égard; et (iii) les conventions collectives autorisaient expressément les syndiqués à refuser de franchir les lignes de piquetage.

[28] Les syndicats affirment que certains types d'arrêts de travail pendant que la convention collective est en vigueur devraient être admissibles, en faisant valoir que la définition d'une grève ne devrait pas être interprétée aussi rigoureusement qu'elle l'a été dans les décisions antérieures du Conseil. Ils affirment que rien dans le

to refuse to cross picket lines, and where parties have so agreed, there is no reason for the Board to ignore the parties' agreement and prohibit the conduct.

2–Freedom of Expression

[29] The unions submit that the act of refusing to cross a picket line conveys or attempts to convey a message and, as such, constitutes expressive activity, as contemplated by the Supreme Court of Canada in *Irwin Toy Ltd.* v. *Quebec (Attorney General)*, [1989] 1 S.C.R. 927, and, therefore, falls within the protection of freedom of expression under section 2(b) of the *Charter*. The unions submit that in choosing not to cross the picket lines, their members were sending a clear message of their support towards and solidarity with the striking PSAC workers.

[30] The unions submit that freedom of expression is critically important in the labour context. They point out that picketing has been recognized as a "crucial form of collective action in the arena of labour relations" (see *B.C.G.E.U.* v. *British Columbia (Attorney General)*, [1988] 2 S.C.R. 214, page 230) and is a constitutionally protected form of expression. The unions maintain that a similar level of recognition and protection should be accorded to the act of respecting a picket line, as it is intended to convey and is commonly understood to show solidarity among workers.

[31] The unions contend that the purpose and effect of the *Code*, in requiring employees to cross a legal picket line, is to prohibit the expression of support and solidarity that the workers' respect for the picket line is intended to convey. The unions contend that this effect infringes on the freedom of expression guaranteed under the *Charter*.

3–Freedom of Association

[32] The unions submit that their members are being treated differently and denied their right to freedom of association because of their union status. They argue that in no other case does the state step in and make it a statutory offence to honour a picket line, except where those choosing to honour the picket lines are unionized employees.

Code n'interdit aux parties de s'entendre pour permettre aux employés de refuser de franchir les lignes de piquetage et que, si elles se sont entendues à cette fin, il n'y a aucune raison pour que le Conseil fasse fi de leur entente en interdisant ce genre d'arrangement.

2 – Liberté d'expression

[29] Les syndicats déclarent que refuser de franchir une ligne de piquetage communique ou tente de communiquer un message et constitue par conséquent une activité d'expression, comme la Cour suprême du Canada l'a écrit dans *Irwin Toy Ltd.* c. *Québec (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 927, ce qui signifie que c'est une activité qui bénéficie de la protection accordée à la liberté d'expression par l'alinéa 2b) de la *Charte*. Selon les syndicats, en choisissant de ne pas franchir les lignes de piquetage, leurs membres manifestaient clairement leur appui et leur solidarité aux grévistes de l'AFPC.

[30] Aux yeux des syndicats, la liberté d'expression est d'importance critique dans le contexte des relations du travail. Ils soulignent que le piquetage est reconnu comme une « forme essentielle d'action collective dans le domaine des relations du travail » (voir *B.C.G.E.U.* c. *Colombie-Britannique (Procureur général)*, [1988] 2 R.C.S. 214, page 230), que c'est une forme d'expression protégée par la Constitution et qu'on devrait reconnaître et protéger tout autant le respect des lignes de piquetage, puisqu'il est censé exprimer la solidarité des travailleurs et qu'on l'interprète communément de cette façon.

[31] D'après les syndicats, lorsque le *Code* impose aux travailleurs l'obligation de franchir une ligne de piquetage légale, il leur interdit d'exprimer l'appui et la solidarité que le respect des lignes de piquetage est censé représenter. Selon eux, c'est porter atteinte à la liberté d'expression garantie par la *Charte*.

3 – Liberté d'association

[32] Les syndicats soutiennent que leurs membres sont traités différemment des autres citoyens et qu'on leur refuse le droit à la liberté d'association parce qu'ils sont syndiqués. Ils affirment que l'État n'intervient jamais pour déclarer que respecter une ligne de piquetage constitue une infraction, sauf quand ceux qui décident de la respecter sont des syndiqués.

[33] The unions acknowledge that the Supreme Court of Canada, in what has become known as the "trilogy of labour law cases," (*Reference Re Public Service Employee Relations Act (Alta.)*, [1987] 1 S.C.R. 313 (the Alberta reference); *PSAC* v. *Canada*, [1987] 1 S.C.R. 424; and *RWDSU* v. *Saskatchewan*, [1987] 1 S.C.R. 460), rejected the notion that the right to strike is constitutionally protected. According to the unions, the reason for the Court's findings in the trilogy was that an individual employee does not have a lawful right to refuse work under his or her contract of employment and, consequently, it was not open to the union to claim the collective right for its members. However, in the matters at hand, the unions assert that in addition to being a constitutionally protected act of freedom of expression, their members' right to refuse to cross a picket line is a contractual right provided for in their collective agreement. Therefore, they are seeking to exercise collectively the same rights they possess individually.

[34] According to the unions, the *Code*'s prohibitions that prevent employees from honouring picket lines target the associational nature of the activity and thereby infringe their freedom of association under section 2(d) of the *Charter*.

4–Section 1 of the *Charter*

[35] The unions submit that, since the *Code* infringes the freedoms of expression and association guaranteed under the *Charter*, the Board must go on to determine if the infringement is justified under section 1 of the *Charter*. They apply the test or framework of analysis set out in *R.* v. *Oakes*, [1986] 1 S.C.R. 103, to assert that the *Code* provisions that limit the constitutionally protected forms of expression and association must have a "pressing and substantial" objective and, if so, the limitations must be rationally connected to the objective, infringe on the freedoms to the minimal extent possible, and the benefits of the infringement must outweigh the harm caused by the infringement.

[36] The unions take the position that one must begin by looking at the overall scheme of the *Code* as a whole and the underlying trade-offs of rights and obligations of the parties. Under that scheme, employees enjoy the right to collective bargaining during which process the employees may resort to work stoppages in the form of a strike in order to achieve their desired terms and

[33] Les syndicats reconnaissent que la Cour suprême du Canada a rejeté l'idée que le droit de grève est protégé par la Constitution dans ce qu'on appelle désormais la « trilogie des affaires de droit du travail » (*Renvoi relatif à la Public Service Employee Relations Act (Alb.)*, [1987] 1 R.C.S. 313 (le renvoi sur la loi albertaine); *AFPC* c. *Canada*, [1987] 1 R.C.S. 424; et *SDGMR* c. *Saskatchewan*, [1987] 1. R.C.S. 460). Selon eux, ces arrêts de la Cour étaient motivés par le fait qu'un employé pris individuellement n'a pas le droit légal de refuser de travailler sous le régime de son contrat d'emploi et que, par conséquent, le syndicat ne peut pas revendiquer un droit collectif pour ses membres. Néanmoins, en l'espèce, les syndicats font valoir qu'en plus d'être constitutionnellement protégés par leur droit à la liberté d'expression, le droit de leurs membres de refuser de franchir une ligne de piquetage est un droit contractuel reconnu dans leurs conventions collectives. Il s'ensuit que les syndiqués cherchent à exercer collectivement les droits mêmes qu'ils ont individuellement.

[34] Bref, d'après les syndicats, les interdictions du *Code* qui empêchent les travailleurs de respecter les lignes de piquetage visent l'aspect d'association de ce choix et portent par conséquent atteinte à la liberté d'association garantie par l'alinéa 2d) de la *Charte*.

4 – Article 1 de la *Charte*

[35] Puisque le *Code* porte atteinte aux libertés d'expression et d'association garanties par la *Charte*, les syndicats sont d'avis que le Conseil se doit de déterminer si cette atteinte est justifiée en vertu de l'article 1 de la *Charte*. Ils invoquent le critère (ou si l'on préfère le cadre d'analyse) établi dans *R.* c. *Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103, pour déclarer que les dispositions du *Code* qui limitent les formes constitutionnellement protégées d'expression et d'association doivent avoir un objectif urgent et important et que, si c'est le cas, les limites imposées aux droits constitutionnels doivent être rationnellement liées à l'objectif et porter atteinte le moins possible aux libertés [garanties par la *Charte*]; enfin, les avantages de cette atteinte doivent l'emporter sur le tort causé par elle.

[36] Les syndicats partent du principe qu'il faut commencer par analyser l'esprit du *Code* dans son ensemble en tenant compte de l'équilibre nécessaire entre les droits et les obligations des parties. Avec cette approche, les travailleurs ont le droit de négocier collectivement et peuvent dans ce contexte avoir recours à des arrêts de travail, autrement dit à la grève,

conditions of employment. However, in return, employees give up the right to strike and are prohibited from engaging in work stoppages or strikes aimed at (i) negotiating new conditions of work or (ii) enforcing existing ones, once a collective agreement is reached and for the duration of its term. The unions concede that if the prohibition was limited to this form of collective bargaining related strike action, the legislative objective of such a mid-contract prohibition would then meet the "pressing and substantial" test, and the Board would have to continue with the second part of the test set out in *R.* v. *Oakes*, *supra*.

pour obtenir les conditions d'emploi qu'ils souhaitent. Par contre, ils renoncent au droit de grève, et les grèves ou les arrêts de travail visant (i) à négocier de nouvelles conditions de travail ou (ii) à faire respecter celles qui sont en vigueur sont interdits une fois qu'ils ont conclu une convention collective et ce, tant qu'elle n'est pas expirée. Les syndicats reconnaissent que si l'interdiction était limitée à cette forme de grève dans le contexte de la négociation collective, son objectif législatif tant que la convention collective est en vigueur satisferait au critère de l'objectif urgent et réel, auquel cas le Conseil devrait s'assurer que la limite imposée est justifiée par le deuxième volet du critère de *R.* c. *Oakes*, précité.

[37] However, the unions maintain that work stoppages not aimed at either negotiating or enforcing terms and conditions of work are not part of the trade-off of rights and obligations underlying the *Code*. Therefore, according to the unions, if the legislative objective is to prohibit all forms of mid-contract work stoppages, regardless of their aims or objectives, and regardless of whether they are otherwise lawful or permissible between the parties, then this does not meet the "pressing and substantial objective" test, and thus does not warrant overriding a fundamental *Charter* right. The unions argue that the fact that these parties have agreed to a provision that allows employees not to cross a picket line is clear evidence that the prohibition of such expression (refusal to cross) is not a "pressing and substantial" concern.

[37] Toutefois, les syndicats allèguent que les arrêts de travail qui n'ont pas pour but de négocier ou de faire respecter des conditions d'emploi ne sont pas assujettis au principe d'équilibre des droits et des obligations des parties sous-jacent au *Code*. Par conséquent, si l'objectif législatif consiste à interdire toutes les formes d'arrêts de travail tant qu'une convention collective est en vigueur, sans égard à leurs buts ou leurs objectifs et sans égard aussi au fait qu'ils sont légaux ou autorisables entre les parties à tout autre égard, il ne satisfait pas au critère de l'objectif urgent et réel et ne justifie pas qu'on passe outre à un droit fondamental garanti par la *Charte*. Selon les syndicats, le fait que les parties en cause se sont mises d'accord sur une disposition autorisant les employés à ne pas franchir les lignes de piquetage montre clairement que l'interdiction d'une telle forme d'expression (le refus de franchir les lignes de piquetage) ne découle pas d'un objectif urgent et réel.

[38] The unions maintain that if the more restrictive legislative objective is adopted and the analysis shifts to the second part of the test set out in *R.* v. *Oakes*, *supra*, the "proportionality" test, there is no rational connection between the objective of prohibiting collective bargaining related strikes and denying employees the right to express solidarity with picketers by refusing to cross picket lines. Further, by restricting all forms of non-collective bargaining related work stoppages, the effect of which, in these particular cases, is to override the freely negotiated collective agreement right to refuse to cross a picket line, the *Code* does not comply with the minimal impairment standard of the test enunciated in *R.* v. *Oakes*, *supra*. Finally, the unions assert that there is insufficient benefit to prohibiting other forms of work stoppages, particularly refusals to cross a picket line, and that any potential benefit would most certainly be outweighed by the harm

[38] Si l'objectif législatif restrictif est adopté et que l'analyse passe au deuxième volet du critère de *R.* c. *Oakes*, précité, la « proportionnalité », les syndicats affirment qu'il n'existe aucun rapport rationnel entre l'objectif d'interdire les grèves liées à la négociation collective et le fait de nier aux employés le droit d'exprimer leur solidarité avec les grévistes en refusant de franchir les lignes de piquetage. En outre, interdire toutes les formes d'arrêt de travail non liées à la négociation collective, qui a pour effet de prévaloir sur le droit librement négocié dans la convention collective de refuser de franchir une ligne de piquetage, signifie que le *Code* ne répond pas au critère de l'atteinte minimale aux droits, tel qu'énoncé dans *R.* c. *Oakes*, précité. Enfin, les syndicats font valoir que l'avantage d'interdire les autres formes d'arrêt de travail et particulièrement le refus de franchir une ligne de piquetage n'est pas suffisant, et que tout avantage

caused in restricting employees' rights to engage in free expression and association by a show of solidarity.

[39] The unions submit that the *Code*'s prohibition against honouring picket lines goes beyond restricting freedom of expression and constitutes forced expression, because it forces employees to engage in expressive activity contrary to their own views (i.e., cross a picket line).

[40] The unions assert that because sections 3(1) and 88.1 of the *Code* are inconsistent with the *Charter*, the Board must treat them as invalid and decline to issue the order sought by the employers.

B–The Employers

[41] Similar to the unions, the employers' arguments, while separate and distinct in some respects, complement each other and also share common focus and content. Therefore, the arguments of each will be attributed to all, despite their individual differences.

1–Definition of Strike

[42] The employers maintain that a refusal by employees to cross the picket lines of another union does constitute a strike, within the meaning of the *Code*.

[43] The employers submit that the unions are revisiting an issue that was addressed by the Board in *British Columbia Terminal Elevator Operators' Association*, [1999] CIRB no. 6; and 53 CLRBR (2d) 67; and *Westshore Terminals Ltd.*, [2000] CIRB no. 61; and 60 CLRBR (2d) 106. The employers are of the view that the recent Board jurisprudence serves as decisive authority for the proposition that a refusal to cross a picket line is included in the objective definition of "strike" for purposes of the *Code* and amounts to an illegal work stoppage. The definition of strike is an objective one and a refusal to cross a picket line meets the objective definition of a work stoppage done in concert and in accordance with a common purpose. They go on to say that the existence of the negotiated picket line clauses in the collective agreements does not alter that conclusion, because they are not a permissible form of contracting out of the statutory prohibition,

potentiel serait assurément moins important que le tort causé par la limitation des droits des employés de s'exprimer et de s'associer librement en manifestant leur solidarité.

[39] Les syndicats soutiennent que l'interdiction de respecter des lignes de piquetage par le *Code* va au-delà d'une restriction de la liberté d'expression, puisqu'elle entraîne une expression sous la contrainte étant donné qu'elle impose aux employés des activités d'expression contraires à leurs propres opinions (en les forçant à franchir des lignes de piquetage).

[40] Bref, les syndicats déclarent que le Conseil doit traiter le paragraphe 3(1) et l'article 88.1 du *Code* comme s'ils étaient invalides et refuser de rendre l'ordonnance réclamée par les employeurs puisque ces dispositions sont incompatibles avec la *Charte*.

B – Employeurs

[41] Les arguments des employeurs, tout comme ceux des syndicats, sont indépendants et différents à certains égards, mais se complètent mutuellement, avec une approche et un contenu communs, de sorte que ceux de chacun sont attribués à tous dans les pages qui suivent, malgré leurs différences individuelles.

1 – Définition d'une grève

[42] Les employeurs maintiennent que le refus des employés de franchir les lignes de piquetage d'un autre syndicat constitue bel et bien une grève au sens du *Code*.

[43] Ils déclarent que les syndicats reviennent sur une question déjà tranchée par le Conseil dans *British Columbia Terminal Elevator Operators' Association*, [1999] CCRI n° 6; et 53 CLRBR (2d) 67; et *Westshore Terminals Ltd.*, [2000] CCRI n° 61; et 60 CLRBR (2d) 106. Selon eux, la jurisprudence récente du Conseil justifie clairement l'argument selon lequel le refus de franchir une ligne de piquetage est inclus dans la définition objective d'une « grève » pour les fins du *Code* et qu'il équivaut à un arrêt de travail illégal. La définition d'une grève est objective, et le refus de franchir une ligne de piquetage correspond à la définition objective d'un arrêt de travail concerté et de connivence. Les syndicats poursuivent ce raisonnement en maintenant que les dispositions négociées dans les conventions collectives qui autorisent les employés à refuser de franchir de telles lignes ne changent pas cette conclusion, parce qu'il ne s'agit pas d'une façon

which is against all forms of mid-contract work stoppages, including honouring picket lines.

2–Freedom of Expression

[44] The employers submit that the act of withdrawing labour in response to a picket line constitutes a "content-neutral" action rather than expression. The employers maintain that striking to demonstrate support towards another union is no more "expressive" for purposes of section 2(b) of the *Charter* than striking for collective bargaining purposes. They distinguish these cases from a "political" protest strike, which has been found to be "expressive" activity for purposes of section 2(b) of the *Charter*. The employers refer to the Supreme Court of Canada's trilogy rejecting the notion of a constitutional guarantee protecting the right to strike and maintain that the right to strike, for whatever purpose, is not constitutionally protected. Further, the employers refute, as illogical, the unions' assertions that suggest that even though the *Charter* does not protect the legal right to strike, the *Charter* should somehow protect a form of strike deemed illegal under the *Code*. They argue that a union cannot invoke the *Charter* to claim a constitutional right to inflict harm or disruption on the business and the transportation of grain in Canada.

[45] The employers argue that even if the withdrawal of labour does have expressive content, this does not mean that section 2(b) of the *Charter* automatically applies. In support of their position, they apply the Supreme Court of Canada's analytical framework in *Irwin Toy Ltd.* v. *Quebec (Attorney General)*, *supra*, and state that one has to ask if the purpose of the challenged governmental action is to limit expression, or only to control the physical consequences of certain human activity, regardless of the meaning conveyed. If the purpose is the latter, then it is not to control expression.

[46] The employers contend that the legislative intention of prohibiting mid-contract work stoppages is not to control expression by preventing employees from supporting other unions, but simply to ensure that work is not interrupted; it thus focuses on the physical consequences of the work stoppage rather than the

admissible de se soustraire à l'interdiction légale de toutes les formes d'arrêt de travail tant qu'une convention collective est en vigueur, interdiction qui s'applique notamment au respect des lignes de piquetage.

2 – Liberté d'expression

[44] Les employeurs soutiennent que le fait de retirer ses services pour ne pas franchir une ligne de piquetage est une action au contenu neutre plutôt qu'expressif. Ils maintiennent que faire la grève pour manifester son appui à un autre syndicat n'est pas plus « expressif » pour les fins de l'alinéa 2b) de la *Charte* que la faire pour faciliter la négociation collective. Ils font une distinction entre les affaires en l'espèce et une grève de « protestation politique » considérée comme une activité « expressive » pour les fins de l'alinéa 2b) de la *Charte*. Les employeurs invoquent la trilogie d'arrêts de la Cour suprême du Canada, dans lesquels l'idée qu'une garantie constitutionnelle protégeant le droit de grève a été rejetée, et maintiennent que ce droit n'est pas constitutionnellement protégé pour quelque raison que ce soit. En outre, ils réfutent en les qualifiant d'illogiques les prétentions des syndicats voulant que la *Charte* doive protéger d'une façon ou d'une autre une forme de grève réputée illégale par le *Code*, alors qu'elle ne protège pas le droit de faire une grève légale. Selon eux, un syndicat ne peut pas invoquer la *Charte* pour bénéficier d'un droit constitutionnel de nuire à leurs entreprises et de perturber le transport des céréales au Canada.

[45] Même si l'interruption des services est une forme d'expression, les employeurs font valoir qu'il ne s'ensuit pas que l'alinéa 2b) de la *Charte* s'applique automatiquement en pareil cas. À l'appui de leur position, ils appliquent le cadre analytique que la Cour suprême du Canada a employé dans *Irwin Toy Ltd.* c. *Québec (Procureur général)*, précité, en disant qu'il faut se demander si la mesure gouvernementale contestée a pour but de limiter l'expression ou simplement de contrôler les conséquences matérielles de certaines activités humaines, quel que soit le sens qu'on leur donne. Si l'objectif consiste à contrôler ces conséquences, il ne vise pas à contrôler l'expression.

[46] Les employeurs affirment que l'intention du législateur, qui a décidé d'interdire les arrêts de travail tant que la convention collective est en vigueur, ne consistait pas à vouloir contrôler la liberté d'expression des employés en les empêchant d'appuyer d'autres syndicats, mais simplement à s'assurer que le travail ne

ability to express support towards other unions, which employees can do in other ways.

[47] They maintain that the *Charter* does not guarantee a person or group the most effective means of expression. Here, the prohibition does not prevent union members from demonstrating support in other ways, as long as it does not result in the withdrawal of labour. On this basis, the employers assert that the prohibition does not infringe on the workers' freedom of expression to demonstrate support towards other unions.

[48] The employers also maintain that expression rights are not absolute. The employers submit that the courts have found that when the harm caused by acts of expression outweighs the benefit, the expression may be legitimately curtailed.

3–Freedom of Association

[49] The employers submit that for any activity to be protected by the freedom of association under section 2(d) of the *Charter*, it must first satisfy the prerequisite of being "legal," when performed by an individual, or it must be conduct that is limited solely to the associational nature of the conduct. The employers submit that the act of associating does not become protected by the *Charter* if it involves an activity that is not constitutionally protected or at least lawful when done by an individual.

[50] While the unions argue that the *Code*'s prohibition against mid-contract strikes, which includes a refusal to cross a picket line, infringes workers' freedom of association because it prohibits unionized employees from doing what is permissible for non-unionized employees, the employers maintain that such an argument has been previously considered and rejected by the Supreme Court of Canada in the Alberta reference, one of the trilogy of cases referred to above.

[51] First, the employers assert that it is unlawful for an individual to cease work or withdraw labour during the term of a contract of employment. Secondly, they assert that there is no individual equivalent to a strike. The *Code* provides to unions and their members a number of

serait pas interrompu. Le législateur voulait donc contrôler les conséquences matérielles de l'arrêt de travail plutôt que l'aptitude des travailleurs à exprimer leur appui à d'autres syndicats, ce qu'ils peuvent faire d'autres façons.

[47] Les employeurs maintiennent que la *Charte* ne garantit ni aux individus, ni aux groupes de pouvoir user des moyens d'expression les plus efficaces. Ici, l'interdiction n'empêche pas les syndiqués de manifester leur appui autrement, à condition qu'il n'en résulte pas une interruption de leurs services. À partir de là, les employeurs affirment que l'interdiction ne porte pas atteinte à la liberté d'expression des travailleurs désireux de manifester leur appui pour d'autres syndicats.

[48] Les employeurs soutiennent aussi que le droit à la liberté d'expression n'est pas absolu, en faisant valoir que les tribunaux ont conclu qu'il est légitime de limiter le droit à la liberté d'expression lorsque le tort causé par l'exercice de ce droit l'emporte sur ses avantages.

3 – Liberté d'association

[49] Pour qu'une activité quelconque puisse être protégée par le droit à la liberté d'association que reconnaît l'alinéa 2d) de la *Charte*, les employeurs soulignent qu'elle doit d'abord être « légale » lorsqu'elle est exécutée par des individus, ou être une conduite limitée exclusivement à sa nature associative. D'après eux, l'acte d'association n'est pas protégé par la *Charte* lorsqu'il vise une activité qui n'est pas constitutionnellement protégée (ou du moins légale, quand ce sont des individus qui l'accomplissent).

[50] Les syndicats prétendent que l'interdiction des grèves par le *Code* tant qu'une convention collective est en vigueur – une interdiction qui s'applique notamment au refus de franchir une ligne de piquetage – porte atteinte à la liberté d'association des travailleurs puisqu'elle empêche les syndiqués de faire ce que des employés non syndiqués seraient autorisés à faire, mais les employeurs soutiennent que la Cour suprême du Canada a déjà analysé et rejeté ce genre d'argument dans le renvoi sur la loi albertaine, qui fait partie de la trilogie d'arrêts susmentionnés.

[51] Premièrement, les employeurs déclarent qu'il est illégal que quelqu'un cesse de travailler ou interrompe ses services durant un contrat d'emploi. Deuxièmement, ils affirment qu'il n'existe aucun équivalent sur le plan individuel de l'action collective qu'est une grève. Le

statutory rights that do not exist under common law for non-unionized employees. Non-unionized employees do not have the right to strike under common law and to do so would be a violation of their employment contract. The employers maintain that the unions' assertion that a limit on the right to strike violates the *Charter* does not take into consideration that only unionized employees have the right to strike in the first place.

[52] The employers remind us that the right to strike is purely a statutory grant. The *Code* creates and grants a limited right to strike. It does not limit some absolute right already held. This limited right to strike is given to trade unions as part of a delicate labour relations balance for the benefit of unions and their members. According to the employers, it is thus both permissible and necessary that this unique statutory right be a limited right, as prescribed by the *Code*.

4–Section 1 of the *Charter*

[53] The employers' submissions regarding the section 1 analysis are offered only in the alternative to their position that the definition of strike in the *Code* does not infringe any *Charter* right.

[54] The employers assert that the regulation of strikes and lockouts is necessary for orderly labour relations, which in turn are necessary for economic stability and growth. Thus, the legislative objective of regulating strike activity meets the "pressing and substantial" test.

[55] With respect to the proportionality test, the employers argue that the definition of strike is directly and rationally connected to the legislative objective of ensuring no labour disruptions during the term of a collective agreement. They further allege that since employees remain free to show their support towards another union in many other ways as long as work is not disrupted, the employees' right to show support towards another union is thus limited in only the most marginal way.

[56] Finally, the employers conclude that any benefit to be derived from the ability of workers to send a message of solidarity in the manner of a mid-contract work stoppage was clearly outweighed by the harmful

Code investit les syndicats et leurs membres de plusieurs droits inexistants en *common law* pour les travailleurs non syndiqués, qui n'ont pas le droit de faire la grève sous le régime de la *common law*, car ce serait violer leur contrat d'emploi. Les employeurs maintiennent qu'en prétendant comme ils le font que limiter le droit de grève revient à violer la *Charte*, les syndicats ne tiennent pas compte du fait que seuls les travailleurs syndiqués ont le droit de faire la grève.

[52] Les employeurs rappellent au Conseil que le droit de grève est une concession d'origine purement législative. En effet, le *Code* crée et accorde un droit de grève limité. Il ne limite pas un droit absolu que les travailleurs avaient déjà. En outre, ce droit de grève limité est donné aux syndicats dans le contexte d'un équilibre délicat de relations patronales-syndicales, dans leur intérêt et dans celui de leurs membres. Selon les employeurs, il est donc à la fois admissible et nécessaire que ce droit législatif unique soit un droit limité, comme le *Code* le prescrit.

4 – Article 1 de la *Charte*

[53] Les employeurs n'ont présenté des observations au sujet de l'analyse de l'article 1 que subsidiairement, advenant le cas où leur argument alléguant que la définition d'une grève dans le *Code* ne porte atteinte à aucun droit garanti par la *Charte* serait rejeté.

[54] Ils font valoir que la réglementation des grèves et des lock-out s'impose pour le maintien de relations du travail harmonieuses elles-mêmes nécessaires à la stabilité ainsi qu'à la croissance économiques. L'objectif du législateur consistant à contrôler les activités de grève satisfait donc au critère de l'objectif urgent et réel.

[55] En ce qui concerne le critère de proportionnalité, les employeurs soutiennent que la définition d'une grève est directement et rationnellement liée à l'objectif législatif de faire en sorte qu'il n'y ait pas de conflits de travail tant qu'une convention collective est en vigueur. Ils ajoutent que, puisque les employés restent libres de manifester leur appui à un autre syndicat de bien d'autres façons, pourvu qu'il n'y ait pas d'arrêt de travail, leur droit de montrer qu'ils soutiennent un autre syndicat n'est donc limité que très marginalement.

[56] Enfin, les employeurs concluent que tout avantage résultant de l'aptitude des travailleurs à manifester leur solidarité par un arrêt de travail tant que la convention collective n'a pas expiré est clairement moins important

effects the strike had on third parties, namely the employers, the government, the general public and the Canadian economy. Accordingly, they submit that any infringement is saved by section 1 of the *Charter*, as a reasonable limit demonstrably justifiable in a free and democratic society.

[57] They submit that the Supreme Court of Canada has repeatedly found that significant deference must be shown to the legislatures with respect to the balance that must be struck between employers and unions (see *R.W.D.S.U., Local 558* v. *Pepsi-Cola Canada Beverages (West) Ltd.*, [2002] 1 S.C.R. 156; and the Alberta reference). They submit that if one aspect of that balance is found to be unconstitutional, then the balance upon which labour legislation is based no longer exists.

IV–Issues Before the Board

[58] As mentioned at the outset, the section 88.1 applications were filed in response to the refusal by members of the GWU, Local 333 and the ILWU, Locals 500 and 514 to cross the legally established picket lines of the PSAC. Whether such activity constitutes a strike is not a new issue before the Board.

[59] However, this appears to be a particularly controversial issue when it arises in the context of a dispute in British Columbia, where it is common for parties to agree to a clause in their collective agreement that permits employees to honour (refuse to cross) picket lines. This has caused the unions to urge the Board to revisit its interpretation of the definition of strike for purposes of the *Code* and challenge the *Code* provisions as being contrary to their *Charter* rights.

[60] The *Charter* issue deals with the question as to whether the definition of "strike" in the *Code* infringes the rights to freedoms protected by sections 2(b) and 2(d) of the *Charter* and, if so, whether any such infringement is saved by section 1 of the *Charter*, as being demonstrably justified in a free and democratic society. For the purposes of the following analysis, the issues raised in these cases will be addressed as follows:

que les répercussions dommageables de la grève pour les tiers que sont les employeurs, le gouvernement, le public et l'économie canadienne. Ils déclarent par conséquent que toute atteinte aux droits des travailleurs est justifiée par l'article 1 de la *Charte* en tant que limite raisonnable manifestement justifiable dans une société libre et démocratique.

[57] Selon les employeurs, la Cour suprême du Canada a jugé de façon répétée qu'il faut faire preuve d'une grande déférence envers les législatures en ce qui concerne l'équilibre à respecter entre les employeurs et les syndicats (voir *S.D.G.M.R., section locale 558* c. *Pepsi-Cola Canada Beverages (West) Ltd.*, [2002] 1 R.C.S. 156; et le renvoi sur la loi albertaine). Ils affirment que si l'un des éléments de cet équilibre était jugé inconstitutionnel, l'équilibre sur lequel la législation du travail repose cesserait d'exister.

IV – Questions dont le Conseil est saisi

[58] Comme on l'a vu au début, les demandes fondées sur l'article 88.1 ont été présentées en réaction au refus des membres de la section locale 333 du GWU ainsi que des sections locales 500 et 514 de l'ILWU de franchir les lignes de piquetage légales de l'AFPC. Le Conseil a déjà eu à déterminer si un tel refus équivaut à une grève.

[59] Toutefois, cette question semble extrêmement controversée lorsqu'elle est soulevée dans le contexte d'un différend en Colombie-Britannique, où les parties acceptent couramment d'inclure dans leurs conventions collectives une clause permettant aux employés de respecter les lignes de piquetage, autrement dit de refuser de les franchir. Cette situation a incité les syndicats à presser le Conseil de réévaluer son interprétation de la définition d'une grève pour les fins du *Code* et de contester les dispositions pertinentes du *Code* en les disant incompatibles avec leurs droits garantis par la *Charte*.

[60] Pour trancher la question portant sur des dispositions de la *Charte*, il faut déterminer si la définition d'une « grève » dans le *Code* porte atteinte aux droits et libertés protégés par les alinéas 2b) et 2d) de la *Charte* et, dans l'affirmative, si une telle atteinte est compatible avec l'article 1 de la *Charte* parce que clairement justifiée dans une société libre et démocratique. Pour les fins de l'analyse que nous allons faire, nous nous pencherons sur les questions soulevées en l'espèce dans l'ordre suivant :

A–Does the refusal to cross a picket line constitute a strike within the meaning of the *Code*?

B–Does the refusal to cross a picket line constitute expression as contemplated by section 2(b) of the *Charter*?

C–Do the *Code* provisions that prohibit all forms of mid-contract work stoppages, including a refusal to cross a picket line, infringe the workers' right to freedom of expression under section 2(b) of the *Charter*?

D–Do the *Code* prohibitions engage the workers' right to freedom of association under section 2(d) of the *Charter*, and, if so, do they infringe such *Charter* rights?

E–If there is an infringement of section 2(b) or 2(d) of the *Charter*, is it saved by section 1 of the *Charter*?

IV–Analysis and Decision

A–Does the refusal to cross a picket line constitute a strike within the meaning of the *Code*?

[61] The unions argue that the refusal to cross the picket lines is not an illegal work stoppage. They contend that the refusal to cross does not satisfy the definition of strike in the *Code* because (a) it was not an attempt to obtain improved terms and conditions of employment for those employees ceasing work, (b) the cessation of work was not in combination, in concert or in accordance with a common understanding, and ©) their actions were in accordance with their contractual right not to cross the picket lines.

[62] A strike, as defined by the *Code*, is a collective action undertaken by employees in the form of a cessation of or refusal to perform work. The Board's jurisprudence has established that the definition is an objective one. One need only find a cessation of work by employees, in combination, in concert, or in accordance with a common understanding. It is not a necessary element of the definition of strike that the cessation of work be for the purpose of obtaining improved terms and conditions of employment.

[63] The Board's jurisprudence on this issue is discussed in *British Columbia Terminal Elevator Operators' Association*, *supra*; and *Westshore Terminals Ltd.*, *supra*. In each of those cases, the Board

A – Le refus de franchir une ligne de piquetage constitue-t-il une grève au sens du *Code*?

B – Le refus de franchir une ligne de piquetage constitue-t-il une expression au sens de l'alinéa 2b) de la *Charte*?

C – Les dispositions du *Code* qui interdisent toute forme d'arrêt de travail tant qu'une convention collective est en vigueur, y compris le refus de franchir une ligne de piquetage, portent-elles atteinte au droit des travailleurs à la liberté d'expression garanti par l'alinéa 2b) de la *Charte*?

D – Les interdictions du *Code* s'appliquent-elles au droit des travailleurs à la liberté d'association reconnu par l'alinéa 2d) de la *Charte* et, dans l'affirmative, portent-elles atteinte à ce droit garanti par la *Charte*?

E – S'il y a violation de l'alinéa 2b) ou 2d), est-elle justifiée par l'article 1 de la *Charte*?

IV – Analyse et décision

A – Le refus de franchir une ligne de piquetage constitue-t-il une grève au sens du *Code*?

[61] Les syndicats affirment que le refus de franchir les lignes de piquetage n'est pas un arrêt de travail illégal. Selon eux, ce refus ne correspond pas à la définition d'une grève dans le *Code* parce que a) ce n'était pas une tentative d'améliorer les conditions d'emploi des employés qui avaient interrompu leurs services, b) l'interruption du service n'était pas conjointe, concertée ou de connivence et c) les actions des employés étaient conformes à leur droit contractuel de ne pas franchir les lignes de piquetage.

[62] Telle que définie par le *Code*, une grève est une action collective d'employés qui prend la forme d'un arrêt de travail ou d'un refus de travailler. La jurisprudence du Conseil a établi que c'est une définition objective : il suffit de constater que les employés ont cessé de travailler et que cet arrêt de travail est conjoint, concerté ou de connivence. Pour conclure à une grève, il n'est pas nécessaire que l'arrêt de travail ait pour but l'obtention de meilleures conditions d'emploi.

[63] La jurisprudence du Conseil sur cette question est exposée dans *British Columbia Terminal Elevator Operators' Association*, précitée, et dans *Westshore Terminals Ltd.*, précitée. Dans chacune de ces

confirms the statements made by the Supreme Court of Canada in the oft-cited decision of *International Longshoremen's Association, Locals 273, 1039, 1764* v. *Maritime Employers' Association et al.*, [1979] 1 S.C.R. 120. In that decision, the Court discussed the legislative changes to the definition of strike in the *Code*, particularly, the change in 1948, which deleted the qualification that the cessation of work be done for the purpose of compelling the employer to accept certain terms of employment. The Court then stated:

> The *Code*, in its present form, repeats the 1948 definition. There is no room for doubt now that Parliament has adopted an objective definition of "strike", the elements of which are a cessation of work in combination or with a common understanding. Whether the motive be ulterior or expressed is of no import, the only requirement being the cessation pursuant to a common understanding. Here, the concurrent findings foreclose this aspect of this submission.
>
> (pages 138–139)

[64] Since that time, with few exceptions, the Board has consistently confirmed the objective nature of the definition of strike within the *Code* and that the definition of strike was intended to capture a wide range of activities and all forms of work stoppages, regardless of their purpose or motive (see *Maritime Employers' Association* (1986), 64 di 111 (CLRB no. 559); *Saskatchewan Wheat Pool* (1994), 93 di 201; and 94 CLLC 16,060 (CLRB no. 1055); and *TELUS Communications Inc. et al.*, [2001] CIRB no. 125).

[65] The findings of the Board in *British Columbia Terminal Elevator Operators' Association*, *supra*; and *Westshore Terminals Ltd.*, *supra*, which also specifically deal with refusals to cross a picket line, are consistent with the legislative changes that removed the subjective element from the definition of strike in the *Code*. Moreover, when the impact of section 88.1 of the *Code* is considered, which was introduced in 1999 and expressly prohibits mid-contract strikes, it is evident that the interpretation that most accurately reflects the *Code*'s definition is that which considers any form of work stoppage to be illegal unless it takes place within the specific periods authorized by the *Code*.

[66] The unions submit, however, that in these cases, the refusal to cross the picket lines was not a strike, as the activity was not in combination, in concert or in

décisions, le Conseil a confirmé ce que la Cour suprême du Canada a écrit dans l'arrêt souvent cité *Association internationale des débardeurs, sections locales 273, 1039, 1764* c. *Association des employeurs maritimes et autres*, [1979] 1 R.C.S. 120. Dans cet arrêt, la Cour suprême analysait les modifications législatives de la définition d'une grève dans le *Code* et plus particulièrement la modification introduite en 1948 qui supprimait la règle voulant que l'arrêt de travail devait avoir eu lieu pour contraindre l'employeur à accepter certaines conditions d'emploi. La Cour a déclaré ce qui suit :

> Le *Code* actuel reprend la définition de la loi de 1948. Il n'y a maintenant aucun doute que le Parlement a adopté une définition objective de « grève », dont les éléments constitutifs sont l'arrêt du travail, conjointement ou de connivence. Que le mobile soit secret ou explicite est sans importance, la seule condition étant qu'il y ait arrêt du travail de connivence. En l'espèce, les conclusions concordantes excluent cet aspect des prétentions.
>
> (pages 138-139)

[64] Depuis, à quelques rares exceptions près, le Conseil a toujours confirmé la nature objective de la définition d'une grève dans le *Code* et conclu que cette définition est censée couvrir une vaste gamme d'activités et toutes les formes d'arrêt de travail quelle que soit leur raison d'être ou leur motif (voir *Association des employeurs maritimes* (1986), 64 di 111 (CCRT n° 559); *Saskatchewan Wheat Pool* (1994), 93 di 201; et 94 CLLC 16,060 (CCRT n° 1055); et *TELUS Communications Inc. et autres*, [2001] CCRI n° 125).

[65] Les conclusions du Conseil dans *British Columbia Terminal Elevator Operators' Association*, précitée, et dans *Westshore Terminals Ltd.*, précitée, qui portent elles aussi expressément sur des refus de franchir une ligne de piquetage, sont compatibles avec les modifications législatives qui ont retiré l'élément subjectif de la définition d'une grève dans le *Code*. En outre, quand on tient compte de l'effet de l'article 88.1 du *Code* – il a été introduit en 1999 et interdit expressément les grèves tant qu'une convention collective est en vigueur – il est évident que l'interprétation la plus juste de la définition du *Code* est celle qui considère toute forme d'arrêt de travail comme illégal, sauf dans les périodes précises autorisées par le *Code*.

[66] Les syndicats font toutefois valoir que le refus de franchir les lignes de piquetage n'était pas une grève dans ces affaires-là puisque l'activité n'était pas

accordance with a common understanding. The GWU, Local 333 specifically argues that it did not instruct its members how to respond to the picket lines and that each member made an individual and voluntary choice whether or not to cross.

[67] This argument has been considered previously by this Board and by the Supreme Court of Canada. In *International Longshoremen's Association, Locals 273, 1039, 1764* v. *Maritime Employers' Association et al.*, *supra*, the Supreme Court determined that the ordinary meaning of "in accordance with a common understanding" for purposes of meeting the definition of strike may be satisfied if the cessation of work is the result of a jointly held concept of union solidarity, which promotes the principle of honouring or refusing to cross picket lines. Justice Estey, speaking for the Court, explained that:

> Refusal to cross a picket line lawfully established by another union cannot be a strike unless it falls within the definition of "strike" which fortunately for the purposes of this appeal is in substance the same in both statute and contract. This definition requires a cessation of work (a) in "combination" or (b) in "concert" or ©) "in accordance with a common understanding". In this case the "concert", the "combination" or the "common understanding" may be considered to have a common root in the principle of labour organization which forbids the crossing of picket lines. Section X(b) of the agreement with Local 1039, Article 12:02 of Local 273, and the definition in the *Code*, when given the ordinary meaning of "common understanding", seem to be an attempt by the authors to provide for the very situation where the "cessation of work" results from a concept jointly held by the employees, such as the principle against the crossing of picket lines. ...
>
> (page 139)

[68] The Board agrees with and has applied in subsequent decisions the Supreme Court's assessment that a refusal to cross a picket line is derived from "a concept jointly held by the employees" and is, therefore, in accordance with a common understanding.

[69] Notwithstanding the unions' position that they did not instruct their members how to respond to the picket lines, it is not disputed that the relevant employees uniformly, at the same time, and unanimously failed to report to work when the PSAC picketing occurred. This panel finds that such concerted action was taken in accordance with a common understanding and constitutes a "strike" within the meaning of the *Code*.

conjointe, concertée ou de connivence. La section locale 333 du GWU précise qu'elle n'a pas donné d'instructions à ses membres sur ce qu'ils devaient faire face aux lignes de piquetage, en ajoutant que chaque membre a décidé individuellement et volontairement de les franchir ou de ne pas le faire.

[67] Le Conseil et la Cour suprême du Canada se sont déjà fait avancer cet argument. Dans *Association internationale des débardeurs, sections locales 273, 1039, 1764* c. *Association des employeurs maritimes et autres*, précité, la Cour suprême a jugé que le sens courant de l'expression « de connivence » en ce qui concerne la définition d'une grève peut être attribué si l'arrêt de travail résulte d'un principe commun de solidarité syndicale qui encourage le respect d'une ligne de piquetage ou le refus de la franchir. Le juge Estey l'a exprimé pour la Cour en ces termes :

> Le refus de franchir un piquet de grève licite d'un autre syndicat ne peut constituer une grève que s'il répond à la définition de grève; heureusement, aux fins du présent pourvoi, elle est essentiellement la même dans la loi et les conventions. Selon cette définition, il doit y avoir arrêt du travail de la part d'employés agissant a) « conjointement » ou b) « de concert » ou c) « de connivence ». En l'espèce, ces trois expressions viennent se greffer au même principe syndicaliste fondamental qui interdit de franchir des piquets de grève. Les auteurs de l'al. Xb) de la convention de la section locale 1039, de l'art. 12:02 de la section locale 273 et de la définition du *Code* semblent avoir visé, compte tenu du sens ordinaire de l'expression « de connivence », le cas où l'« arrêt du travail » résulte d'un principe commun aux employés, comme l'interdiction de franchir les piquets de grève...
>
> (page 139)

[68] Le Conseil souscrit à ce raisonnement; il l'a appliqué dans ses décisions rendues après que la Cour suprême eut décidé que le refus de franchir une ligne de piquetage est attribuable à un « principe commun aux employés » et, partant, de connivence.

[69] Nonobstant la position des syndicats selon laquelle ils n'avaient pas donné d'instructions à leurs membres sur la façon de réagir aux lignes de piquetage, il n'est pas contesté qu'aucun des employés intéressés ne s'est présenté au travail quand l'AFPC a fait du piquetage. Le banc du Conseil est d'avis qu'une action concertée comme celle-là était de connivence, résultait d'un principe commun et constituait une « grève » au sens du *Code*.

[70] What appears to be the most controversial and contentious issue in these and other similar cases is the unions' contention that when the employees refused to cross the picket lines, they were exercising their contractual right, in accordance with the freely negotiated collective agreement provision that permitted them to respect picket lines. Because of the existence of this freely negotiated contractual right, the refusal did not, could not and should not constitute a strike within the meaning of the *Code*.

[71] In *British Columbia Telephone Company* (1980), 40 di 163; [1980] 3 Can LRBR 31; and 80 CLLC 16,062 (CLRB no. 253), the Canada Labour Relations Board (CLRB), the predecessor to this Board, pointed out that it was possible to reach contrary decisions on this point, primarily based on the wording of the legislation in question. The CLRB noted that:

> ... The Ontario Labour Relations Board has ventured the view that an agreement between a union and employer that employees may in concert refuse to work where there is a picket line is a contracting out of the statute.
>
> .
>
> A contrary conclusion has been reached in British Columbia. ...
>
> (pages 173; 38–39; and 901)

[72] In *British Columbia Telephone Company*, *supra*, the Board never did pronounce on where the federal jurisdiction sat on the issue, except to state that any determination required a consideration of the language of the definition but balanced against the purpose and objectives of the legislation. No finding was required since in that case, the issue before the Board was not a refusal to cross a picket line, but an overtime ban.

[73] A year later, however, the Board considered the issue directly and issued the only ruling by the CLRB that stated that a refusal to cross a picket line is one of the types of work stoppages that the parties may negotiate as being permissible. At the same time, the Board confirmed that absent such a negotiated collective agreement right (or other lawful or negotiated right), a group refusal to cross a picket line, even if only out of respect for the convention of honouring picket lines, is concerted action in accordance with a common understanding and constitutes a strike (see *Canadian Broadcasting Corporation* (1981), 45 di 29; [1981] 2

[70] L'aspect qui semble le plus controversé et le plus litigieux dans ces affaires-là (et dans d'autres affaires analogues) est la prétention des syndicats que les employés qui refusent de franchir une ligne de piquetage se prévalent d'un droit contractuel en vertu d'une disposition librement négociée d'une convention collective qui les autorise à respecter les lignes de piquetage. En raison de ce droit contractuel librement négocié, le refus n'était, ne pouvait ni ne devrait constituer une grève au sens du *Code*, selon eux.

[71] Dans *British Columbia Telephone Company* (1980), 40 di 163; [1980] 3 Can LRBR 31; et 80 CLLC 16,062 (CCRT n° 253), le Conseil canadien des relations du travail (CCRT), le prédécesseur du Conseil, a souligné qu'il était possible d'arriver à décider le contraire en se fondant essentiellement sur le libellé de la loi applicable :

> ... Le conseil des relations du travail de l'Ontario a hasardé l'opinion selon laquelle une entente entre un syndicat et un employeur en vertu de laquelle les employés peuvent se liguer pour refuser de travailler lorsqu'il y a des piquets de grève est un désengagement des dispositions de la loi.
>
> ...
>
> En Colombie-Britannique, on est arrivé à une conclusion contraire...
>
> (pages 173; 38-39; et 901)

[72] Dans *British Columbia Telephone Company*, précitée, le CCRT n'a jamais établi la compétence fédérale sur cette question sauf en déclarant que toute décision devait être fondée sur un examen du libellé de la définition, compte tenu des objectifs de la loi. Aucune conclusion ne s'imposait alors, puisque la question dont le CCRT était saisi dans cette affaire-là n'était pas un refus de franchir une ligne de piquetage, mais une interdiction d'effectuer des heures supplémentaires.

[73] Un an plus tard, toutefois, le CCRT a dû se pencher directement sur la question et il a rendu la seule de ses décisions concluant qu'un refus de franchir une ligne de piquetage est une des formes d'arrêt de travail que les parties peuvent négocier et reconnaître comme admissible. Du même souffle, le CCRT confirmait qu'à moins que le droit de refuser de franchir une ligne de piquetage ne soit négocié dans une convention collective (ou soit reconnu comme un autre droit légal ou négocié), un refus collectif de franchir une ligne de piquetage, même seulement par respect de la convention dans ce contexte, est une action concertée,

Can LRBR 462; and 81 CLLC 16,128 (CLRB no. 322)).

[74] This view that picket line clauses are a permissible form of work stoppage, however, has since been and continues to be supplanted by the notion that the statutory prohibition against all forms of mid-contract strikes must take precedence over the parties contractual rights and renders picket line clauses to be an impermissible form of contracting out of the statute. This latter position has gained even greater acceptance and force since the introduction of section 88.1 into the *Code*, which has reinforced the legislative intent to prohibit all forms of mid-contract work stoppages.

[75] The Board's decision in *Westshore Terminals Ltd.*, *supra*, deals with this issue directly and explores the development of this view and the rationale for it, in some detail. In essence, the Board considered that to interpret the definition of strike in the *Code* by taking into account the existence or not of a picket line clause in the relevant collective agreement would insert a subjective element into the definition, which the Board's jurisprudence has consistently rejected. Moreover, it could result in the application of inconsistent and unequal rights and protections for the various parties under the *Code*. Finally, it concluded that the public interest aspects of the *Code* could be subverted by individual agreements and that the public interest in the enforcement of the provisions of the *Code* must take precedence over and limit the contractual freedom of the parties.

[76] This is not to say that picket line clauses may not form part of a collective agreement. Such clauses may be negotiated for a different purpose such as to set out the respective rights of the parties under the collective agreement in circumstances of a refusal, such as the right to discipline or to receive wages, and any disputes would be resolved through the grievance arbitration process. However, such clauses must not be taken to override the clear legislative intent and public policy interest of the *Code*'s statutory prohibitions or to permit a contracting out of the legislative obligations (see *British Columbia Terminal Elevator Operators'*

de connivence, et constitue une grève (voir *Société Radio-Canada* (1981), 45 di 29; [1981] 2 Can LRBR 462; et 81 CLLC 16,128 (CCRT nº 322)).

[74] Ce point de vue voulant que les dispositions d'une convention collective autorisant les syndiqués à franchir une ligne de piquetage rendent permissible un arrêt de travail a toutefois déjà cédé – et continue de le faire – au principe que l'interdiction par la loi de toutes les formes de grève, tant qu'une convention collective est en vigueur, doit prévaloir sur les droits contractuels des parties, ce qui rend le refus de franchir une ligne de piquetage en vertu d'une telle clause inadmissible pour se dérober à l'application de la loi. Cette position est de plus en plus reconnue et appliquée depuis l'introduction de l'article 88.1 du *Code*, qui a renforcé l'intention du législateur d'interdire toute forme d'arrêt de travail tant qu'une convention collective n'est pas expirée.

[75] La décision que le Conseil a rendue dans *Westshore Terminals Ltd.*, précitée, porte directement sur cette question, puisqu'il a analysé l'évolution de ce point de vue et le raisonnement qui le sous-tend de façon assez détaillée. Fondamentalement, le Conseil s'est dit qu'interpréter la définition d'une grève dans le *Code* en tenant compte de l'existence (ou de l'inexistence) d'une clause autorisant le refus de franchir une ligne de piquetage dans la convention collective pertinente introduirait un élément subjectif dans la définition, ce que sa jurisprudence a toujours rejeté. Qui plus est, il en résulterait l'application de droits inégaux et de protections différentes pour les parties sous le régime du *Code*. Enfin, le Conseil a conclu que des conventions individuelles pourraient contourner les aspects d'intérêt public du *Code* et que l'intérêt public d'assurer l'application du *Code* doit prévaloir sur la liberté contractuelle des parties, en la limitant.

[76] Il ne faudrait toutefois pas conclure que les conventions collectives ne peuvent pas contenir des clauses autorisant les syndiqués à refuser de franchir les lignes de piquetage, puisque ces clauses peuvent être négociées pour une autre raison, par exemple pour établir les droits respectifs des parties assujetties à la convention collective en cas de refus, comme le droit d'imposer une mesure disciplinaire ou celui de toucher un salaire ou un traitement, auxquels cas tous les différends seraient tranchés grâce au processus d'arbitrage des griefs. Néanmoins, l'existence de telles clauses ne devrait pas être interprétée comme si elles

Association, *supra*; *Westshore Terminals Ltd.*, *supra*; and *Saskatchewan Wheat Pool*, *supra*.)

[77] It is evident that the provincial legislation in British Columbia differs from that of the *Code* respecting picketing, the definition of strike and the permissibility of negotiating picket line clauses. As a result, there appears to be a very different philosophical approach to dealing with this issue, which has created a certain tension amongst parties operating under federal jurisdiction on the West Coast. However, the Board must interpret and apply the provisions of the *Code* in a consistent manner across the country. As the Board stated, in *Canadian Broadcasting Corporation*, *supra*, on this very question:

> The *Canada Labour Code* touches parties in all provinces and both territories. Regardless of the local provincial legislation it must be evenly interpreted and administered from coast to coast. No privileged enclave or geographic ghetto can be created by the Board. We cannot play favourites, even if employees of federal undertakings stand in a different position than their neighbours or because we prefer one provincial policy approach to another. All federal employees must stand in the same position as fellow employees of the same employer across the country
>
> (pages 33; 465; and 847)

[78] This panel endorses and confirms the rationale enunciated by the Board in *British Columbia Terminal Elevator Operators' Association*, *supra*; and *Westshore Terminals Ltd.*, *supra*, and finds that while picket line clauses may be permissible for other purposes, they are not a means to circumvent the statutory prohibitions. The *Code* attempts, as much as possible, to establish a functional balance between the labour relations community's freedom of contract and the statutory rights and obligations under the *Code*. However, the *Code* neither expressly nor implicitly authorizes parties to contract out of the prohibition against mid-contract work stoppages, and thus, insofar as an article in the

devaient prévaloir sur l'intention claire du législateur et sur l'intérêt public stratégique de faire respecter les interdictions prévues au *Code*, ni autoriser les parties à se soustraire à leurs obligations légales par une convention (voir *British Columbia Terminal Elevator Operators' Association*, précitée; *Westshore Terminals Ltd.*, précitée; et *Saskatchewan Wheat Pool*, précitée).

[77] Il est évident que la loi provinciale de la Colombie-Britannique diffère du *Code* en ce qui concerne le piquetage, la définition d'une grève et l'admissibilité de la négociation de clauses négociées dans les conventions collectives pour autoriser les travailleurs à refuser de franchir une ligne de piquetage. L'approche philosophique de la question semble donc très différente, et c'est ce qui a créé une certaine tension entre les parties de compétence fédérale sur la côte du Pacifique. Cela dit, il n'empêche que le Conseil doit interpréter et appliquer le *Code* uniformément dans tout le pays. Comme il l'a déclaré dans *Société Radio-Canada*, précitée, sur cette question même :

> Le *Code canadien du travail* vise des parties dans toutes les provinces et les deux territoires. Indépendamment des diverses lois provinciales, le *Code* doit être interprété et administré de la même manière dans tout le pays. Le Conseil ne peut créer ni enclave privilégié ni ghetto géographique. Nous ne pouvons avoir de préférence, même si la position des employés d'entreprises fédérales diffère de celle de leurs voisins ou même si nous aimons mieux une approche provinciale plutôt qu'une autre. Tous les employés fédéraux doivent s'en tenir à la même position que leurs collègues travaillant pour le même employeur dans tout le pays.
>
> (pages 33; 465; et 847)

[78] Le présent banc s'associe au raisonnement que le Conseil a exposé dans *British Columbia Terminal Elevator Operators' Association*, précitée; et *Westshore Terminals Ltd.*, précitée. Même si des clauses contenues dans une convention collective autorisant les syndiqués à refuser de franchir une ligne de piquetage peuvent être admissibles pour d'autres fins, ce n'est pas un moyen de contourner les interdictions du *Code*, qui tente dans toute la mesure du possible d'arriver à un équilibre fonctionnel entre la liberté de la communauté des relations du travail de conclure des conventions, d'une part, et les droits et obligations qu'il impose, d'autre part. Cela dit, le *Code* n'autorise ni expressément, ni

collective agreement purports to create an exception to the *Code*, it is invalid and ineffective.

B–Does the refusal to cross a picket line constitute expression as contemplated by section 2(b) of the *Charter*?

[79] In *Irwin Toy Ltd.* v. *Quebec (Attorney General)*, *supra*, the Supreme Court of Canada outlined a two-step test when faced with an alleged violation of the guarantee of freedom of expression. The first step is to determine whether the activity in question falls within the sphere of the conduct protected by the guarantee. If the activity is found to be within the protected sphere, the second step is to determine whether the purpose or effect of the government action was to restrict freedom of expression, so as to infringe the protected right.

[80] In applying the first step, one must consider the definition of expression for constitutional purposes. Expression includes much more than oration or speech. It covers a broad range of communication, including art, gestures, actions, commercial expression, political expression and symbolism. The courts have considered freedom of expression to be a cornerstone of a functional democracy and have consequently used an expansive and inclusionary approach when interpreting section 2(b) of the *Charter*. In *Irwin Toy Ltd.* v. *Quebec (Attorney General)*, *supra*, the Supreme Court of Canada explained that:

> "Expression" has both a content and a form, and the two can be inextricably connected. Activity is expressive if it attempts to convey meaning. That meaning is its content. ...
>
> ...
>
> We cannot, then, exclude human activity from the scope of guaranteed free expression on the basis of the content or meaning being conveyed. Indeed, if the activity conveys or attempts to convey a meaning, it has expressive content and *prima facie* falls within the scope of the guarantee. ...
>
> (pages 968–969)

implicitement les parties à conclure une convention leur permettant de se soustraire à l'interdiction des arrêts de travail tant que leur convention collective est en vigueur, de sorte que les clauses d'une convention collective qui seraient censées exempter des syndiqués de l'obligation de se conformer au *Code* sont invalides et sans effet.

B – Le refus de franchir une ligne de piquetage constitue-t-il une expression au sens de l'alinéa 2b) de la *Charte*?

[79] Dans *Irwin Toy Ltd.* c. *Québec (Procureur général)*, précité, la Cour suprême du Canada a établi un critère à deux volets pour déterminer si une allégation de violation de la garantie de liberté d'expression de la *Charte* était fondée. On commence par déterminer si l'activité contestée peut être considérée comme une conduite protégée par la garantie. Si c'est le cas, il faut ensuite déterminer si la raison ou l'effet de la mesure gouvernementale consiste à restreindre la liberté d'expression, autrement dit porte atteinte au droit protégé.

[80] Dans une première étape, on doit interpréter la définition de l'expression à des fins constitutionnelles. Or, l'expression s'entend de bien plus qu'un discours ou que des mots. Elle englobe une vaste gamme de communications incluant l'art, les gestes, les actions, l'expression commerciale, l'expression politique et le symbolisme. Les tribunaux ont toujours considéré la liberté d'expression comme une des pierres angulaires d'une démocratie fonctionnelle, et c'est pourquoi ils ont constamment opté pour une approche expansive et inclusive dans leur interprétation de l'alinéa 2b) de la *Charte*. Dans *Irwin Toy Ltd.* c. *Québec (Procureur général)*, précité, la Cour suprême du Canada a expliqué que :

> L'« expression » possède à la fois un contenu et une forme et ces deux éléments peuvent être inextricablement liés. L'activité est expressive si elle tente de transmettre une signification. Le message est son contenu...
>
> ...
>
> Nous ne pouvons donc écarter une activité humaine du champ de la garantie de la liberté d'expression en se basant sur le contenu ou la signification. En effet, si l'activité transmet ou tente de transmettre une signification, elle a un contenu expressif et relève à première vue du champ de la garantie...
>
> (pages 968-969)

[81] A brief examination of how the courts have characterized the act of picketing serves as a useful starting point to determine whether the refusal to cross a picket line is expressive activity. One decision often cited for its finding on secondary picketing and freedom of expression is *R.W.D.S.U., Local 558* v. *Pepsi-Cola Canada Beverages (West) Ltd.*, *supra*. During a legal strike in Saskatchewan, which did not have secondary picketing legislation, Pepsi-Cola Canada Beverages (West) Ltd. (Pepsi) had initially been granted an interlocutory injunction preventing picketing at retail outlets selling Pepsi products and at the homes of management personnel. A majority of the Saskatchewan Court of Appeal had overturned the injunction in part, so as to allow for the peaceful picketing at secondary locations. The Supreme Court of Canada dismissed the appeal, adopting a "wrongful action" model, which rendered secondary picketing generally lawful unless it involves tortious or criminal conduct. In its ruling, the Court made numerous comments concerning the importance of free speech in general and in the context of labour relations, in particular:

> Picketing, however defined, always involves expressive action. As such, it engages one of the highest constitutional values: freedom of expression, enshrined in s. 2(b) of the *Charter*. This Court's jurisprudence establishes that both primary and secondary picketing are forms of expression, even when associated with tortious acts: *Dolphin Delivery*, *supra*. The Court, moreover, has repeatedly reaffirmed the importance of freedom of expression. It is the foundation of a democratic society (see *R.* v. *Sharpe*, [2001] 1 S.C.R. 45, 2001 SCC 2; *R.* v. *Keegstra*, [1990] 3 S.C.R. 697; *R.* v. *Butler*, [1992] 1 S.C.R. 452). ...
>
> ...
>
> Free expression is particularly critical in the labour context. As Cory J. observed for the Court in *U.F.C.W., Local 1518* v. *KMart Canada Ltd.*, [1999] 2 S.C.R. 1083, "[f]or employees, freedom of expression becomes not only an important but an essential component of labour relations" (para. 25). The values associated with free expression relate directly to one's work. A person's employment, and the conditions of their workplace, inform one's identity, emotional health, and sense of self-worth: *Reference Re Public Service Employee Relations Act (Alta.)*, [1987] 1 S.C.R. 313; *KMart*, *supra*.
>
> Personal issues at stake in labour disputes often go beyond the obvious issues of work availability and wages. Working conditions, like the duration and location of work, parental leave, health benefits, severance and retirement schemes, may impact on the personal lives of workers even outside their

[81] Pour commencer à déterminer si le refus de franchir une ligne de piquetage constitue une activité d'expression, il suffit d'examiner brièvement la façon dont les tribunaux ont décrit le piquetage. Un arrêt souvent cité pour sa conclusion sur le piquetage secondaire et sur la liberté d'expression est *S.D.G.M.R., section locale 558* c. *Pepsi-Cola Canada Beverages (West) Ltd.*, précité. Au cours d'une grève légale en Saskatchewan, où aucune loi ne régissait le piquetage secondaire, Pepsi-Cola Canada Beverages (West) Ltd. (Pepsi) s'était initialement fait accorder une injonction interlocutoire interdisant le piquetage des magasins de vente au détail de produits Pepsi ainsi que des résidences de son personnel de direction. La majorité de la Cour d'appel de la Saskatchewan avait en partie cassé l'injonction en autorisant le piquetage pacifique des lieux secondaires. La Cour suprême du Canada a rejeté l'appel interjeté de ce jugement en optant pour le modèle du « méfait » selon lequel le piquetage secondaire est généralement légal à moins qu'il n'implique une conduite dommageable ou criminelle. Dans son arrêt, la Cour a fait de nombreuses observations sur l'importance de la liberté d'expression, tant en général que dans le contexte des relations du travail en particulier :

> Sans égard à la définition qu'on en donne, le piquetage comporte toujours une action expressive. À ce titre, il fait intervenir l'une des plus importantes valeurs constitutionnelles, à savoir la liberté d'expression consacrée à l'al. 2b) de la *Charte*. D'après la jurisprudence de notre Cour, le piquetage primaire et le piquetage secondaire constituent tous deux une forme d'expression même s'ils sont assortis d'actes délictuels : *Dolphin Delivery*, précité. De plus, notre Cour a confirmé à maintes reprises l'importance de la liberté d'expression. Cette liberté est à la base d'une société démocratique (voir *R.* c. *Sharpe*, [2001] 1 R.C.S. 45, 2001 CSC 2; *R.* c. *Keegstra*, [1990] 3 R.C.S. 697; *R.* c. *Butler*, [1992] 1 R.C.S. 452)...
>
> ...
>
> La liberté d'expression est particulièrement cruciale dans le domaine du travail. Comme le juge Cory l'a fait remarquer au nom de notre Cour dans l'arrêt *T.U.A.C., section locale 1518* c. *KMart Canada Ltd.*, [1999] 2 R.C.S. 1083, « [p]our les employés, la liberté d'expression devient une composante non seulement importante, mais essentielle des relations du travail » (par. 25). Les valeurs liées à la liberté d'expression ont directement trait au travail d'une personne. L'emploi d'une personne et les conditions de son milieu de travail influent sur son identité, sa santé psychologique et son estime de soi : *Renvoi relatif à la Public Service Employee Relations Act (Alb.)*, [1987] 1 R.C.S. 313; *KMart*, précité.
>
> Les questions personnelles en jeu dans les conflits de travail transcendent souvent les problèmes usuels de possibilités d'emploi et de détermination des salaires. Les conditions de travail comme la durée et le lieu du travail, les congés parentaux, les prestations de maladie, les caisses de départ et

working hours. Expression on these issues contributes to self-understanding, as well as to the ability to influence one's working and non-working life. Moreover, the imbalance between the employer's economic power and the relative vulnerability of the individual worker informs virtually all aspects of the employment relationship: see *Wallace* v. *United Grain Growers Ltd.*, [1997] 3 S.C.R. 701, at para. 92, *per* Iacobucci J. Free expression in the labour context thus plays a significant role in redressing or alleviating this imbalance. It is through free expression that employees are able to define and articulate their common interests and, in the event of a labour dispute, elicit the support of the general public in the furtherance of their cause: *Kmart*, *supra*. As Cory J. noted in *KMart*, *supra*, at para. 46: "it is often the weight of public opinion which will determine the outcome of the dispute".

Free expression in the labour context benefits not only individual workers and unions, but also society as a whole. In *Lavigne* v. *Ontario Public Service Employees Union*, [1991] 2 S.C.R. 211, the reasons of both La Forest and Wilson JJ. acknowledged the importance of the role played by unions in societal debate (see also *R.* v. *Advance Cutting & Coring Ltd.*, [2001] 3 S.C.R. 209, 2001 SCC 70, and *Dunmore* v. *Ontario (Attorney General)*, [2001] 3 S.C.R. 1016, 2001 SCC 94). As part of the free flow of ideas which is an integral part of any democracy, the free flow of expression by unions and their members in a labour dispute brings the debate on labour conditions into the public realm.

(pages 172–174)

[82] Bearing these comments in mind, the Board must look at the specific act of refusing to cross a picket line to determine what meaning or message, if any, this action is generally intended to convey.

[83] The unions argue that the act of refusing to cross a picket line conveys a strong and clear message of solidarity and support to the striking PSAC workers. The employers, on the other hand, describe the action as "content-neutral" and assert that such a form of strike is no different than an "ordinary" collective bargaining related strike and is distinguishable from a "political protest" strike, which has been found to be expression for purposes of section 2(b) of the *Charter*.

[84] The Board accepts that the term "expression" should be given a broad and liberal interpretation for this purpose and agrees that a refusal to cross a picket line falls within the sphere of expressive activity protected by section 2(b) of the *Charter*.

les régimes de retraite peuvent avoir une incidence sur la vie personnelle des travailleurs, même en dehors de leurs heures de travail. L'expression d'opinion sur ces questions contribue à la compréhension de soi ainsi qu'à la capacité d'influencer sa vie au travail et sa vie en dehors du travail. De plus, l'inégalité entre le pouvoir économique de l'employeur et la vulnérabilité relative du travailleur sous-tend presque toutes les facettes de la relation entre l'employeur et son employé : voir *Wallace* c. *United Grain Growers Ltd.*, [1997] 3 R.C.S. 701, par. 92, le juge Iacobucci. Dans le domaine du travail, la liberté d'expression joue donc un rôle important pour ce qui est d'éliminer ou d'atténuer cette inégalité. C'est grâce à la liberté d'expression que les salariés sont capables de définir et de formuler leurs intérêts communs et, en cas de conflit de travail, d'amener le grand public à appuyer leur cause : *KMart*, précité. Comme le juge Cory l'a souligné dans l'arrêt *KMart*, précité, par. 46, « c'est souvent le poids de l'opinion publique qui détermine l'issue de ce conflit ».

La liberté d'expression dans le domaine du travail bénéficie non seulement aux travailleurs et aux syndicats, mais aussi à la société dans son ensemble. Dans l'arrêt *Lavigne* c. *Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario*, [1991] 2 R.C.S. 211, les juges La Forest et Wilson ont reconnu l'importance du rôle des syndicats dans les débats de société (voir également *R.* c. *Advance Cutting & Coring Ltd.*, [2001] 3 R.C.S. 209, 2001 CSC 70, et *Dunmore* c. *Ontario (Procureur général)*, [2001] 3 R.C.S. 1016, 2001 CSC 94). Élément de cette libre circulation des idées qui fait partie intégrante de toute démocratie, la liberté d'expression des syndicats et de leurs membres lors d'un conflit de travail transporte sur la place publique le débat sur les conditions de travail.

(pages 172-174)

[82] Compte tenu de ces commentaires, le Conseil doit se pencher sur l'action de refuser de franchir une ligne de piquetage pour déterminer le sens ou le message, s'il y en a un, que cette action est généralement censée communiquer.

[83] Les syndicats déclarent que le refus de franchir une ligne de piquetage communique un message clair et convaincant de solidarité et d'appui pour les travailleurs en grève de l'AFPC. Par contre, les employeurs disent que c'est une action au contenu neutre, en déclarant qu'une forme de grève comme celle-là ne diffère en rien d'une grève « ordinaire » liée à la négociation collective, mais qu'elle se distingue d'une grève de « protestation politique » considérée comme une expression pour les fins de l'alinéa 2b) de la *Charte*.

[84] Le Conseil admet qu'on devrait interpréter le mot « expression » au sens large et libéral dans ce contexte; il reconnaît aussi que le refus de franchir une ligne de piquetage est une activité d'expression protégée par l'alinéa 2b) de la *Charte*.

[85] The employers attempt to equate the message conveyed by a legal strike to change terms and conditions of employment with the refusal to cross a picket line. They assert that there is no protection for the right to strike and similarly, there should be no right to honour a picket line. However, the more appropriate comparison, in our view, is with the message conveyed by legal picketing, which is a form of expressive activity.

[86] The Supreme Court has clearly recognized the importance of free speech in the labour context and the importance of the role played by unions in societal debate. It has pronounced that picketing, however defined, is an expressive activity and that as part of the free flow of expression, it brings the debate on labour conditions into the public realm. In our view, a similar conclusion must be reached regarding the decision to honour picket lines. Participation in a dispute may take various forms and, arguably, honouring a picket line may be considered as participation, albeit to a limited degree, in a labour dispute. Direct participation, however, in the opinion of the Board, is not a prerequisite to a finding of expressive activity. The refusal to cross a picket line also carries with it an element of expression in its show of sympathy, solidarity and support towards those engaged in the legal strike activity and, as such, conveys meaning within the definition of expression for *Charter* purposes.

[87] This is consistent with the reasoning of many of the authorities cited by the parties, including the Ontario Labour Relations Board's (OLRB) decision in *Ontario Hospital Association*, [2003] OLRB Rep. July/August 622, wherein the OLRB made no distinction between the forms of strike in question. It held that any form of strike, whether it is aimed at achieving collective bargaining objectives or whether a "political strike," may be expressive activity that falls within the ambit of section 2(b) of the *Charter*. Further, at this stage of the analysis, it does not matter whether the strike is arguably unlawful. That does not alter its characterization as expressive activity, whether or not it is ultimately found to be protected activity (see *General Motors of Canada Limited*, [1996] OLRB Rep. May/June 409).

[85] Les employeurs cherchent à faire assimiler le message communiqué par une grève légale visant à modifier des conditions d'emploi au refus de franchir une ligne de piquetage. Selon eux, comme le droit de grève n'est pas protégé, il ne devrait exister aucun droit de respecter une ligne de piquetage. Toutefois, à notre avis, la meilleure comparaison sur laquelle s'appuyer est le message communiqué par le piquetage légal, qui est une forme d'activité d'expression.

[86] La Cour suprême a clairement reconnu l'importance de la liberté d'expression dans le contexte des relations du travail ainsi que l'importance du rôle des syndicats dans les débats de société. Elle a déclaré que le piquetage, quelle qu'en soit la définition, est une activité d'expression et que, comme partie intégrante de la libre communication de l'expression, il amène le débat sur les conditions de travail dans le domaine public. Le Conseil est d'avis qu'il faut arriver à une conclusion analogue quant à la décision des syndiqués de respecter les lignes de piquetage. La participation à un différend peut revêtir diverses formes; on pourrait donc soutenir que respecter une telle ligne peut être considéré comme une participation – limitée bien sûr – à un conflit de travail. Le Conseil est toutefois convaincu qu'une participation directe n'est pas indispensable pour qu'il puisse conclure à l'existence d'une activité d'expression. Le refus de franchir une ligne de piquetage véhicule aussi un élément d'expression puisqu'il manifeste de la sympathie, de la solidarité et de l'appui envers ceux qui sont engagés dans une activité de grève légale et revêt donc un sens qui correspond à la définition d'une expression pour les fins de la *Charte*.

[87] Ce raisonnement est compatible avec celui de bien des autorités citées par les parties, dont la Commission des relations de travail de l'Ontario (CRTO), qui a rendu dans *Ontario Hospital Association*, [2003] OLRB Rep. July/August 622, une décision où elle ne faisait aucune distinction entre les formes de grève en question. La CRTO a jugé en effet que toutes les formes de grève, qu'elles visent à atteindre des objectifs de négociation collective ou qu'elles soient « politiques », peuvent constituer une activité d'expression au sens de l'alinéa 2b) de la *Charte*. En outre, au point où nous en sommes dans cette analyse, il importe peu que la grève puisse être considérée comme illégale, car cela ne modifie en rien le fait qu'elle est en définitive une activité d'expression, qu'on juge cette activité protégée ou non (voir *General Motors of Canada Limited*, [1996] OLRB Rep. May/June 409).

C–Do the *Code* provisions that prohibit all forms of mid-contract work stoppages, including a refusal to cross a picket line, infringe the workers' right to freedom of expression under section 2(b) of the *Charter*?

[88] Since the Board has found that the refusal to cross a picket line constitutes a strike within the meaning of the *Code* and is expressive activity that *prima facie* comes within the scope of the guarantee of expression, it is necessary to turn to the second step of the *Irwin Toy Ltd.* v. *Quebec (Attorney General)*, *supra*, analysis to determine whether or not the *Code* provisions infringe the workers' freedom of expression. The Supreme Court of Canada described the second step of the analysis as follows:

> ... If the activity falls within the protected sphere of conduct, the second step is to determine whether the purpose or effect of the government action in issue was to restrict freedom of expression. If the government has aimed to control attempts to convey a meaning either by directly restricting the content of expression or by restricting a form of expression tied to content, its purpose trenches upon the guarantee. Where, on the other hand, it aims only to control the physical consequences of particular conduct, its purpose does not trench upon the guarantee. In determining whether the government's purpose aims simply at harmful physical consequences, the question becomes: does the mischief consist in the meaning of the activity or the purported influence that meaning has on the behaviour of others, or does it consist, rather, only in the direct physical result of the activity. If the government's purpose was not to restrict free expression, the plaintiff can still claim that the effect of the government's action was to restrict her expression. To make this claim, the plaintiff must at least identify the meaning being conveyed and how it relates to the pursuit of truth, participation in the community, or individual self-fulfilment and human flourishing. ...
>
> (pages 931–932)

[89] The Board must, therefore, look at the purpose and effect of the legislation in order to determine whether there is infringement. The unions argue that both the purpose and effect of the *Code*'s definition of strike are to restrict their freedom of expression. They argue that the message being restricted by the *Code* is the show of support and solidarity towards striking workers. The form of the expression is a refusal to cross picket lines. According to the unions, the purpose of the prohibition against mid-contract strikes is to prevent refusals to cross and, therefore, restricts the form of expression

C – Les dispositions du *Code* qui interdisent toute forme d'arrêt de travail tant qu'une convention collective est en vigueur, y compris le refus de franchir une ligne de piquetage, portent-elles atteinte au droit des travailleurs à la liberté d'expression garanti par l'alinéa 2b) de la *Charte*?

[88] Puisque le Conseil a conclu que le refus de franchir une ligne de piquetage constitue une grève au sens du *Code* et que c'est une activité d'expression qui, à première vue, est protégée par la garantie de liberté d'expression, il doit passer à la deuxième étape de l'analyse que la Cour suprême a faite dans *Irwin Toy Ltd.* c. *Québec (Procureur général)*, précité, pour déterminer si les dispositions du *Code* portent atteinte à la liberté d'expression des travailleurs. Dans cet arrêt, la Cour suprême a décrit la deuxième étape comme suit :

> ... Si l'activité fait partie du champ des activités protégées, la deuxième étape consiste à déterminer si l'objet ou l'effet de l'action gouvernementale en cause était de restreindre la liberté d'expression. Si le gouvernement a voulu contrôler la transmission d'une signification soit en restreignant directement le contenu de l'expression soit en restreignant une forme d'expression liée au contenu, son objet porte atteinte à la garantie. Par ailleurs, si le gouvernement veut seulement prévenir les conséquences matérielles d'une conduite donnée, son objet ne porte pas atteinte à la garantie. Pour décider si l'objet du gouvernement est simplement de prévenir des conséquences matérielles préjudiciables, il faut se demander si le méfait est dans la signification de l'activité ou dans l'influence qu'elle est susceptible d'avoir sur le comportement des autres, ou encore si le méfait est uniquement dans le résultat matériel direct de l'activité. Si le but poursuivi par le gouvernement n'était pas de restreindre la liberté d'expression, le demandeur peut encore soutenir que l'action gouvernementale a eu pour effet de restreindre sa liberté d'expression. Pour ce faire, le demandeur doit au moins décrire le message transmis et son rapport avec la recherche de la vérité, la participation au sein de la société ou l'enrichissement et l'épanouissement personnels...
>
> (pages 931-932)

[89] Le Conseil doit donc se pencher sur les objectifs de la loi pour déterminer si l'on a porté atteinte à la liberté d'expression. Les syndicats affirment que tant l'objet que l'effet de la définition d'une grève dans le *Code* consistent à restreindre leur liberté d'expression. Ils font valoir que le message qui fait l'objet d'une restriction du *Code* est la manifestation d'appui et de solidarité pour les grévistes. L'expression prend la forme d'un refus de franchir les lignes de piquetage. Selon les syndicats, la raison d'être de l'interdiction des grèves pendant qu'une convention collective est en

tied to its content and thereby constitutes an infringement on the freedom of expression.

[90] The unions assert that if this is not found to be the purpose of the prohibition, then at the very least the direct effect of the prohibition contained in the *Code* is to restrict workers' ability to show their support and solidarity towards other workers by way of honouring picket lines.

[91] In the opinion of the Board, it cannot be said that the purpose of the legislation or even the specific prohibition against mid-contract strikes was to restrict expression, in either content or form. The purpose of the statutory prohibition is not to limit or restrict picketing or restrict workers' ability to express their support and solidarity by forcing them to cross picket lines. Rather, the definition of strike, read in conjunction with the prohibition in section 88.1 of the *Code*, is part of the comprehensive legislative scheme designed to introduce a measure of certainty into the labour relations environment, by regulating the right to lawfully engage in strike activity.

[92] The *Code* sets out the bargaining cycle and the rights and obligations of the parties to the bargaining relationship throughout the cycle. It creates a statutory right to strike, as a means of placing economic pressure on the other party, but it sets limits on that right in terms of when and how it may be used. The specific prohibitions against mid-contract strikes of all forms is designed and intended to ensure that work is not interrupted and that there is labour peace and stability throughout the term of the collective agreement, as negotiated by the parties. All legal strikes and resultant cessations of work are permitted and protected by the *Code* and, as affirmed in *R.W.D.S.U., Local 558* v. *Pepsi-Cola Canada Beverages (West) Ltd.*, *supra*, are particularly critical in the labour context as an aspect of free expression. The regulation of work stoppages is not directed against free expression. Rather, the Board finds that the definition of strike controls the physical consequences of the expressive activity, namely the work stoppages, regardless of the message being conveyed by it. The purpose is not to control expression, and certainly not to prevent workers from

vigueur est la prévention du refus de franchir ces lignes, ce qui restreint donc la forme d'expression en fonction de son contenu et porte par conséquent atteinte à la liberté d'expression.

[90] Si l'on conclut que ce n'est pas son objet, les syndicats affirment qu'il reste à tout le moins que l'effet direct de l'interdiction prévue par le *Code* consiste à restreindre la capacité des travailleurs de manifester leur appui et leur solidarité envers d'autres travailleurs en respectant leurs lignes de piquetage.

[91] Le Conseil est d'avis qu'on ne saurait dire que l'objet de la loi (voire de l'interdiction des grèves pendant qu'une convention collective est en vigueur) consiste à restreindre la capacité d'expression, aussi bien dans son contenu que dans sa forme. L'interdiction qu'impose le *Code* n'a pas pour but de limiter ni de restreindre le piquetage, ni non plus de saper la capacité des travailleurs d'exprimer leur appui et leur solidarité envers des grévistes en les forçant à franchir les lignes de piquetage. En fait, la définition d'une grève, interprétée en tenant compte de l'interdiction prévue par l'article 88.1, fait partie intégrante de l'esprit global du *Code*, puisqu'elle vise à injecter quelque certitude dans l'univers des relations du travail en réglementant le droit de s'adonner légalement à une activité de grève.

[92] Le *Code* précise à la fois le cycle de négociation et les droits et obligations des parties à la relation de négociation collective dans tout ce cycle. Il crée un droit de grève de façon à imposer une pression économique sur l'autre partie, en limitant toutefois ce droit par des conditions précisant quand et comment on peut l'exercer. Les interdictions spécifiques contre toute forme de grève tant que la convention collective n'est pas expirée sont conçues pour faire en sorte qu'il n'y ait pas d'interruption de travail et que la paix et la stabilité industrielles règnent entre les parties durant toute la convention collective négociée par elles. Toutes les grèves et les arrêts de travail légaux qui en résultent sont autorisés et protégés par le *Code*; qui plus est, comme l'a confirmé *S.D.G.M.R., section locale 558* c. *Pepsi-Cola Canada Beverages (West) Ltd.*, précité, ce sont des mesures cruciales dans le contexte des relations du travail en tant qu'aspects de la liberté d'expression. La réglementation des arrêts de travail ne porte pas atteinte à la liberté d'expression. Le Conseil estime plutôt que la définition d'une grève vise les conséquences matérielles de l'activité expressive – à

expressing their support and solidarity towards other workers.

[93] Even though the purpose of the *Code* is not to control or restrict attempts to convey a meaning, it is necessary to determine whether the effect of the government action was to restrict free expression. *Irwin Toy Ltd.* v. *Quebec (Attorney General)*, *supra*, places the burden on those asserting that the *Code*'s definition conflicts with the principles and values underlying the freedom to demonstrate that such an effect occurred. The Court described the onus as follows:

> We have already discussed the nature of the principles and values underlying the vigilant protection of free expression in a society such as ours. They were also discussed by the Court in *Ford* (at pp. 765–67), and can be summarized as follows: (1) seeking and attaining the truth is an inherently good activity; (2) participation in social and political decision-making is to be fostered and encouraged; and (3) the diversity in forms of individual self-fulfillment and human flourishing ought to be cultivated in an essentially tolerant, indeed welcoming, environment not only for the sake of those who convey a meaning, but also for the sake of those to whom it is conveyed. In showing that the effect of the government's action was to restrict her free expression, a plaintiff must demonstrate that her activity promotes at least one of these principles. It is not enough that shouting, for example, has an expressive element. If the plaintiff challenges the effect of government action to control noise, presuming that action to have a purpose neutral as to expression, she must show that her aim was to convey a meaning reflective of the principles underlying freedom of expression. The precise and complete articulation of what kinds of activity promote these principles is, of course, a matter for judicial appreciation to be developed on a case by case basis. But the plaintiff must at least identify the meaning being conveyed and how it relates to the pursuit of truth, participation in the community, or individual self-fulfillment and human flourishing.
>
> (pages 976–977)

[94] The Supreme Court of Canada further considered and elaborated on this concept in *Committee for the Commonwealth of Canada* v. *Canada*, [1991] 1 S.C.R. 139, and specifically addressed restrictions limited to time, place and manner of expression. Justice McLaughlin described the test in this way:

> The test for whether s. 2(b) applies to protect expression in a particular forum depends on the class into which the restriction at issue falls. If the government's purpose is to restrict the

savoir les arrêts de travail – quel que soit le message communiqué par elle. Il ne s'agit pas de contrôler l'expression, et certainement pas d'empêcher des travailleurs d'exprimer leur appui et leur solidarité à d'autres travailleurs.

[93] Même si le *Code* n'a pas pour objectif de contrôler ou de restreindre les tentatives de communiquer un message, il faut déterminer si l'effet de la mesure gouvernementale a effectivement restreint la liberté d'expression. *Irwin Toy Ltd.* c. *Québec (Procureur général)*, précité, impose à ceux qui prétendent que la définition du *Code* est incompatible avec les principes et les valeurs qui sous-tendent la liberté d'expression le fardeau de prouver que c'est effectivement le cas. La Cour suprême a décrit le fardeau de la preuve comme suit :

> Nous avons déjà parlé de la nature des principes et des valeurs qui sous-tendent la protection vigilante de la liberté d'expression dans une société comme la nôtre. Cette Cour les a également examinés dans l'arrêt *Ford* (aux pp. 765 à 767) et ils peuvent se résumer ainsi : (1) la recherche de la vérité est une activité qui est bonne en soi; (2) la participation à la prise de décisions d'intérêt social et politique doit être encouragée et favorisée; et (3) la diversité des formes d'enrichissement et d'épanouissement personnels doit être encouragée dans une société qui est essentiellement tolérante, même accueillante, non seulement à l'égard de ceux qui transmettent un message, mais aussi à l'égard de ceux à qui il est destiné. Pour démontrer que l'action du gouvernement a eu pour effet de restreindre sa liberté d'expression, la demanderesse doit établir que son activité favorise au moins un de ces principes. Par exemple, il ne suffirait pas de dire que des cris comportent un élément d'expression. Si la demanderesse conteste l'effet d'une action gouvernementale qui vise à réglementer le bruit, dans l'hypothèse que le but de cette action est neutre quant à l'expression, elle doit démontrer que son but est de transmettre un message qui reflète les principes qui sous-tendent la liberté d'expression. La délimitation complète et précise des types d'activités qui favorisent ces principes relève évidemment d'un examen judiciaire qui doit être fait dans chaque cas. Mais la demanderesse doit au moins décrire le message transmis et son rapport avec la recherche de la vérité, la participation au sein de la société ou l'enrichissement et l'épanouissement personnels.
>
> (pages 976-977)

[94] La Cour suprême est revenue sur cette idée en l'étoffant dans *Comité pour la République du Canada* c. *Canada*, [1991] 1 R.C.S 139, où la juge McLaughlin a précisé expressément les restrictions du moment, du lieu et de la forme de l'expression :

> Le critère utilisé pour déterminer si l'al. 2b) s'applique pour protéger l'expression dans un forum particulier dépend de la catégorie où se trouve la restriction en litige. Si l'objectif du

> content of expression through limiting the forums in which it can be made, then this, as Cox says, is "usually impermissible". The result, under the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, is that s. 2(b) applies. If, on the other hand, the restriction is content-neutral, it may well not infringe freedom of expression at all. In this case, the jurisprudence laid down in *Irwin Toy* requires that the claimant establish that the expression in question (including its time, place and manner) promote one of the purposes underlying the guarantee of free expression. These were defined in *Irwin Toy* (at p. 976) as: (1) the seeking and obtaining of truth; (2) participation in social and political decision-making; and (3) the encouragement of diversity in forms of individual self-fulfillment and human flourishing by cultivating a tolerant, welcoming environment for the conveyance and reception of ideas. Only if the claimant can establish a link between the use of the forum in question for public expression and at least one of these purposes is the claimant entitled to the protection of s. 2(b) of the *Charter*.
>
> (pages 238–239)

[95] The courts have applied this reasoning in subsequent cases that are of general application and of assistance in determining whether there has been infringement in the present cases (see *Cheema* v. *Ross*, [1991] 82 D.L.R. (4th) 213; and *Ford* v. *Vancouver (City)*, [1991] B.C.J. No. 268 (QL)).

[96] The unions argue that the effect of the *Code*'s provisions prohibits the expression of support and solidarity that respect for the picket line is intended to convey. In the opinion of the Board, the unions' position seems to assume that there exists an unfettered right to demonstrate their support in any manner or forum, including by means of a work stoppage, regardless of any existing obligations and/or responsibilities. As stated previously, the definition of strike in the *Code* prohibits mid-term work stoppages only and the restriction is content-neutral, in that the effect of the prohibition does not deprive the workers of the right to express their message or try to control the message they wish to convey. Moreover, there does not appear to be the requisite link between the specific choice of initiating a work stoppage as a means or manner of demonstrating worker solidarity and the message itself. As such, the Board finds that it does not impair the workers' freedom of expression because it relates to the pursuit of truth, participation in the community or individual self-fulfilment and human flourishing. It remains open to the unions to exercise

> gouvernement est de restreindre le contenu de l'expression en limitant les forums où elle peut avoir lieu, cela est alors [TRADUCTION] « généralement injustifié », comme l'affirme Cox. Il s'ensuit qu'en vertu de la *Charte canadienne des droits et liberté*, l'al. 2b) est applicable. Par contre, si la restriction n'est pas liée au contenu, il est fort possible qu'elle ne porte aucunement atteinte à la liberté d'expression. Dans ce cas, la jurisprudence établie dans *Irwin Toy* prévoit que le requérant doit démontrer que l'expression en cause (y compris l'heure, le lieu et le mode d'expression) sert à promouvoir l'un des objectifs qui sous-tendent la garantie de liberté d'expression. Ces derniers sont ainsi définis dans *Irwin Toy* (à la p. 976) : (1) la recherche de la vérité, (2) la participation à la prise de décisions d'intérêt social et politique, et (3) l'encouragement de la diversité des formes d'enrichissement et d'épanouissement personnels dans une société tolérante et accueillante à l'égard de la transmission et de la réception des idées. Le requérant n'aura droit à la protection de l'al. 2b) de la *Charte* que s'il peut faire la preuve de l'existence d'un lien entre son utilisation du forum en cause, à des fins d'expression publique, et au moins l'un de ces objectifs.
>
> (pages 238-239)

[95] Les tribunaux ont repris ce raisonnement dans d'autres affaires d'application générale susceptibles de nous aider à déterminer si l'on a porté atteinte à la liberté d'expression en l'espèce (voir *Cheema* v. *Ross*, [1991] 82 D.L.R. (4th) 213; et *Ford* v. *Vancouver (City)*, [1991] B.C.J. n° 268 (QL)).

[96] Les syndicats déclarent que les dispositions du *Code* ont pour effet d'interdire l'expression d'appui et de solidarité que le refus de franchir les lignes de piquetage est censé communiquer. Selon le Conseil, cette position syndicale semble partir du principe que les travailleurs auraient le droit illimité de manifester leur appui sous une forme ou dans un contexte quelconques, notamment par un arrêt de travail, et ce, nonobstant leurs obligations ou leurs responsabilités. Comme nous l'avons déjà dit, la définition d'une grève dans le *Code* interdit seulement les arrêts de travail pendant qu'une convention collective est en vigueur, et la restriction est neutre quant au contenu des messages en ce que l'interdiction n'a pas pour effet de priver les travailleurs du droit d'exprimer leur message ni de tenter de contrôler celui qu'ils souhaitent communiquer. En outre, le rapport indispensable entre le choix de déclencher un arrêt de travail pour manifester sa solidarité avec d'autres travailleurs et le message lui-même ne semble pas exister. Le Conseil estime donc que l'interdiction ne porte pas atteinte à la liberté d'expression des travailleurs, parce que c'est une

freedom of expression and worker solidarity through means other than mid-contract work stoppages.

[97] In the end result, this panel is of the view that the purpose and primary effect of the prohibition against mid-contract work stoppages is to promote industrial peace and stability through the restriction of work stoppages during the term of a negotiated collective agreement. Thus, the right to freedom of expression itself is not infringed.

[98] The same or similar conclusion was reached in *H.E.U.* v. *H.E.A.B.C.*, *supra*, concerning the definition of strike in the British Columbia *Labour Relations Code* and its restriction on mid-contract strikes, which included work stoppages for the purpose of attending political protest rallies. The Supreme Court of British Columbia confirmed that neither the purpose nor the effect of the restriction contained in the *Code* impaired the ability to "engage in or the content of political expression" and, therefore, did not infringe the section 2(b) guarantee under the *Charter*.

[99] This panel is mindful of the differences between the cases, in particular, the fact that the instant cases deal with a refusal to cross a picket line, and not political protest rallies. Nevertheless, we are satisfied that the analysis and rationale is equally persuasive and applicable to these circumstances. The prohibition is still not aimed at the content of the message being conveyed. The prohibition is against the physical consequences of the expression—namely the work stoppage—whether it is a refusal to work to attend a protest rally or to honour a picket line, and it does not affect the workers' ability to express themselves at other times and by other means.

[100] The fact that there is a picket line clause in the collective agreements in these cases, which was absent in the *H.E.U.* v. *H.E.A.B.C.*, *supra*, case, is also not a

mesure liée à la recherche de la vérité, à la participation à des décisions d'intérêt social ou à une forme d'enrichissement et d'épanouissement personnels. Les syndicats ont encore le droit de se prévaloir de leur liberté d'expression et d'exprimer leur solidarité avec des travailleurs, en optant pour d'autres moyens que des arrêts de travail avant que la convention collective n'ait expiré.

[97] En définitive, le Conseil est convaincu que l'objet et l'effet primaire de l'interdiction des arrêts de travail tant que la convention collective n'est pas expirée consistent à promouvoir la paix et la stabilité dans les relations du travail grâce à la restriction des arrêts de travail tant qu'une convention collective négociée est en vigueur. Bref, le droit à la liberté d'expression lui-même n'est pas violé.

[98] La Cour suprême de la Colombie-Britannique est arrivée à une conclusion analogue sinon identique dans *H.E.U.* v. *H.E.A.B.C.*, précité, sur la définition d'une grève dans le *Labour Relations Code* de la province et sur la restriction des grèves qu'il impose pendant que la convention collective est en vigueur, notamment en ce qui concerne les arrêts de travail pour assister à des manifestations de protestation politique. La Cour suprême de la province a confirmé dans cet arrêt que ni la raison d'être, ni l'effet de la restriction prévue par la loi provinciale ne sapaient la capacité des travailleurs de s'exprimer politiquement, pas plus que le contenu de cette expression, de sorte qu'elle ne portait pas atteinte au droit garanti par l'alinéa 2b) de la *Charte*.

[99] Le Conseil est conscient des différences entre ces affaires-là et celles qu'il doit trancher ici, particulièrement puisqu'il s'agit en l'espèce du refus de franchir une ligne de piquetage et non d'un arrêt de travail en vue de participer à une manifestation de protestation politique. Néanmoins, le Conseil est convaincu que l'analyse et le raisonnement sont tout aussi persuasifs et applicables en l'occurrence. L'interdiction ne vise toujours pas le contenu du message communiqué; elle a pour but de minimiser les conséquences matérielles de l'expression – c'est-à-dire de l'arrêt de travail – que cette action ait pour but de se joindre à une manifestation de protestation ou de respecter une ligne de piquetage, et elle ne sape pas la capacité des travailleurs de s'exprimer à d'autres moments et par d'autres moyens.

[100] Le fait qu'il existe dans les conventions collectives pertinentes une clause autorisant les employés à refuser de franchir des lignes de piquetage,

significant distinguishing feature, given the Board's earlier conclusion that the effect of the negotiated picket line clauses, while valid for certain purposes between the parties, cannot be to override or circumvent the *Code* and its statutory prohibition.

[101] The form of expression, the act of refusing to cross a picket line, is not, therefore, lawful activity under the *Code*, and the *Code*'s restrictions that affect only the timing and manner of the expression, as opposed to the content, do not, in the Board's view, amount to infringement of the workers' right to freedom of expression under section 2(b) of the *Charter*.

D–Do the *Code* prohibitions engage the workers' right to freedom of association under section 2(d) of the *Charter*, and, if so, do they infringe such *Charter* rights?

[102] The unions argue that the fact that their collective agreements permit employees to respect picket lines makes the refusal to cross an otherwise lawful act. If the employees were not members of a union, the act of refusing to cross the picket line if their contracts of employment permitted it, would be permitted and lawful. The unions, therefore, submit that the *Code* targets the associational character of the activity and infringes the freedom of association under section 2(d) of the *Charter*.

[103] In support of their position, the unions cite the Supreme Court of Canada's 1987 labour trilogy. In the Alberta reference, the Court identified three principle elements protected by the freedom of association, which may be summarized as:

> (i) the freedom to join and maintain associations to promote the common interest objects of the associating group;
>
> (ii) the freedom to engage collectively in activities that are constitutionally protected for each individual;
>
> (iii) the freedom to pursue with others whatever action an individual can lawfully pursue as an individual.

clause qui n'existait pas dans le contexte de l'arrêt *H.E.U.* v. *H.E.A.B.C.*, précité, n'est pas non plus une différence importante compte tenu de la conclusion à laquelle le Conseil est déjà arrivé antérieurement : même si les clauses négociées autorisant les employés à refuser de franchir des lignes de piquetage peuvent être valides pour certaines fins entre les parties, elles ne peuvent pas prévaloir sur le *Code*, ni contourner son interdiction.

[101] La forme d'expression – le refus de franchir une ligne de piquetage – n'est donc pas une activité licite sous le régime du *Code*, et les restrictions que celui-ci impose quant au moment auquel l'expression a lieu ainsi qu'à la forme qu'elle revêt, mais pas à son contenu, ne reviennent pas pour le Conseil à porter atteinte au droit des travailleurs à la liberté d'expression garanti par l'alinéa 2b) de la *Charte*.

D – Les interdictions du *Code* s'appliquent-elles au droit des travailleurs à la liberté d'association reconnu par l'alinéa 2d) de la *Charte* et, dans l'affirmative, portent-elles atteinte à ce droit garanti par la *Charte*?

[102] Les syndicats affirment que le fait que leurs conventions collectives autorisent les employés à respecter les lignes de piquetage rend légal le refus de les franchir. Si les employés ne sont pas syndiqués, ils seraient légalement autorisés à refuser de franchir une ligne de piquetage pourvu que leurs contrats d'emploi le leur permettent. Par conséquent, les syndicats soutiennent que le *Code* vise l'aspect d'association de cette activité et porte donc atteinte au droit à la liberté d'association garanti par l'alinéa 2d) de la *Charte*.

[103] À l'appui de cette position, les syndicats invoquent la trilogie des affaires de droit du travail sur lesquelles la Cour suprême du Canada s'est prononcée en 1987. Dans le renvoi sur la loi albertaine, la Cour a conclu que la liberté d'association protégeait les trois éléments fondamentaux suivants :

> (i) la liberté d'adhérer et de continuer d'adhérer à des associations de promotion des intérêts communs du groupe auquel on s'associe;
>
> (ii) la liberté de s'engager collectivement dans des activités constitutionnellement protégées pour chaque personne;
>
> (iii) la liberté de s'engager avec d'autres dans toute action qu'une personne peut légalement accomplir à titre individuel.
>
> (traduction)

[104] The unions submit that since the refusal to cross a picket line is a constitutionally protected act of expression for an individual, freedom of association guarantees that members of an association can exercise this constitutional right in combination. Alternatively, the unions assert that even if the refusal to cross a picket line is not constitutionally protected in its own right, there is nonetheless a violation of the third element—the freedom to pursue with others whatever are the lawful rights of individuals—because it is a lawful right of an individual not to cross, given the existence of the picket line clause contained in the collective agreement.

[105] The unions also submit that in *Dunmore* v. *Ontario (Attorney General)*, [2001] 3 S.C.R. 1016, the Supreme Court of Canada expanded on the principles enunciated in the trilogy and proposed that the section 2(d) analysis rests upon a single simple question: "has the state precluded activity because of its associational nature, thereby discouraging the collective pursuit of common goals?" (page 1017). The unions assert that they are not seeking constitutional protection of the right to strike, which was rejected by the Supreme Court of Canada in the trilogy, but rather, they are asking that the Board respect the fundamental freedom of the right of individuals who are union members to refuse to cross a picket line when there is no contractual obligation to do so.

[106] It is the Board's assessment that, even if it takes into account the expanded scope of the freedom arising from *Dunmore* v. *Ontario (Attorney General)*, *supra*, the *Code* does not, as alleged by the unions, infringe on the right to freedom of association under section 2(d) of the *Charter*.

[107] Although *Dunmore* v. *Ontario (Attorney General)*, *supra*, may have made the test somewhat broader to include certain activities that might not otherwise have been caught by the trilogy analysis, it nevertheless confirmed the principle established by the labour trilogy that there is no constitutionally protected right to strike or collectively bargain.

[108] Many decisions dealing with the same or similar question following *Dunmore* v. *Ontario (Attorney General)*, *supra*, have confirmed that that decision did

[104] Puisque le refus de franchir une ligne de piquetage est une expression constitutionnellement protégée pour un particulier, les syndicats maintiennent que la liberté d'association garantit constitutionnellement aux membres d'une association qu'ils peuvent se prévaloir de ce droit collectivement. Subsidiairement, même si le refus de franchir une ligne de piquetage n'est pas constitutionnellement protégé en soi, ils soutiennent qu'interdire cette action porte atteinte au troisième élément susmentionné, soit la liberté d'exercer avec d'autres tous les droits légaux des particuliers, parce que chaque employé a légalement le droit de ne pas franchir une ligne de piquetage étant donné que la convention collective renferme des clauses autorisant les employés à refuser de les franchir.

[105] Les syndicats affirment aussi que la Cour suprême du Canada a poursuivi sa réflexion sur les principes de la trilogie dans *Dunmore* c. *Ontario (Procureur général)*, [2001] 3 R.C.S. 1016, en déclarant que l'analyse de l'applicabilité de l'alinéa 2d) repose sur une seule question bien simple : « l'État a-t-il empêché l'activité en raison de sa nature associative, décourageant ainsi la poursuite collective d'objectifs communs? » (page 1017). Les syndicats disent qu'ils ne cherchent pas à se réclamer de la protection constitutionnelle du droit de grève, un principe que la Cour suprême du Canada a rejeté dans la trilogie; ils déclarent plutôt demander au Conseil de respecter la liberté fondamentale correspondant au droit de chaque syndiqué de refuser de franchir une ligne de piquetage, en l'absence d'une obligation contractuelle de la franchir.

[106] Même en tenant compte de l'élargissement de la notion de liberté découlant de l'arrêt *Dunmore* c. *Ontario (Procureur général)*, précité, le Conseil conclut que le *Code* ne porte pas atteinte au droit à la liberté d'association reconnu par l'alinéa 2d) de la *Charte*, contrairement à ce que les syndicats prétendent.

[107] Bien que la Cour suprême ait peut-être élargi la portée du critère pour y inclure des activités que n'aurait possiblement pas prévues l'analyse de la trilogie dans *Dunmore* c. *Ontario (Procureur général)*, précité, cet arrêt n'en a pas moins confirmé le principe établi par la trilogie des affaires de droit du travail qu'il n'existe aucun droit constitutionnellement protégé de faire la grève ou de négocier collectivement.

[108] De nombreuses décisions portant sur la même question ou sur une question analogue depuis *Dunmore* c. *Ontario (Procureur général)*, précité, ont confirmé

not alter the conclusions reached in the trilogy that there is no constitutionally protected right to strike or collectively bargain (see *Ontario Hospital Association*, *supra*; and *British Columbia Public School Employers' Ass'n* and *B.C.T.F.* (2004), 100 CLRBR (2d) 243).

[109] The Board agrees to some extent with the sentiments expressed by the employers that the argument by the unions tends to ignore the labour relations reality and does not account for the fact that because the right to strike is statutorily created, there is no common law right to strike and there is no individual equivalent of the right to strike or withdraw one's labour. Moreover, the labour principle supporting the show of support and solidarity towards other unionized workers underpinning the refusal to cross a picket line is a union concept normally absent from an individual contract of employment. The two concepts are simply not comparable in this respect (see the Alberta reference).

[110] To suggest that the individual employees in these cases have an individual contractual right to refuse to cross a picket line because of the picket line clause in the collective agreement and that, therefore, to refuse to allow the collectivity the same right to refuse infringes the freedom of association is not supportable. The negotiated picket line clause is very much part and parcel of and achieved through the collective bargaining and negotiating process that exists in a unionized workplace and still exists as a collective rather than an individual right. It is the product of collective bargaining, the right to which has been determined by the trilogy not to be constitutionally protected.

[111] As the Supreme Court of Canada has confirmed numerous times now, the right to strike or to withdraw one's services, whether to show support towards another union or otherwise, is simply not a right that attracts constitutional protection under section 2(d) of the *Charter*. Individual employees, unionized and non-unionized alike, remain free to join together to demonstrate their solidarity and support towards other workers, in other ways and at other times. In the Board's view, this principle and constitutional analysis is not altered by the existence of a picket line clause in the collective agreement.

que cet arrêt n'a pas changé les conclusions de la trilogie sur l'inexistence d'un tel droit constitutionnellement protégé (voir *Ontario Hospital Association*, précité; et *British Columbia Public School Employers' Ass'n* and *B.C.T.F.* (2004), 100 CLRBR (2d) 243).

[109] Le Conseil souscrit dans une certaine mesure aux sentiments exprimés par les employeurs lorsqu'ils déclarent que l'argument avancé par les syndicats tend à faire fi de la réalité des relations du travail en oubliant que, comme le droit de grève a été créé par une loi, il n'existe pas de droit de grève en common law, ni d'équivalent individuel du droit de faire la grève ou de retirer ses services. De plus, le principe de relations du travail favorable aux manifestations d'appui et de solidarité pour d'autres travailleurs syndiqués qui sous-tend le refus de franchir une ligne de piquetage est un concept syndical qui n'existe normalement pas dans un contrat d'emploi individuel. Les deux notions ne sont tout simplement pas comparables à cet égard (voir le renvoi sur la loi albertaine).

[110] On ne peut soutenir que, dans ces affaires-ci, chaque employé ait le droit contractuel individuel de refuser de franchir une ligne de piquetage en raison de la clause de sa convention collective l'autorisant à refuser de le faire et que, par conséquent, refuser de permettre à l'ensemble des employés d'en faire autant porte atteinte à la liberté d'association. La clause négociée pour autoriser les employés à refuser de franchir une ligne de piquetage fait vraiment partie intégrante de ce qu'on obtient dans le contexte du processus de négociation collective existant dans les milieux de travail syndiqués, et c'est toujours un droit collectif plutôt qu'individuel. C'est le fruit de la négociation collective, à laquelle les employés ont un droit qui n'est pas constitutionnellement protégé; la Cour suprême l'a déterminé dans sa trilogie.

[111] En outre, et la Cour suprême l'a confirmé à maintes reprises, le droit de faire la grève ou de retirer ses services, que ce soit pour manifester son appui à un autre syndicat ou autrement, n'est simplement pas un droit qui puisse se réclamer de la protection de la Constitution en vertu de l'alinéa 2d) de la *Charte*. Les employés syndiqués ou non restent libres de s'unir pour manifester leur solidarité et leur appui à d'autres travailleurs d'autres façons et à d'autres moments. Pour le Conseil, ce principe et l'analyse constitutionnelle ne sont pas modifiés par l'existence dans leur convention collective d'une clause autorisant les employés à refuser de franchir une ligne de piquetage.

[112] In light of the above, the Board finds that the *Code* provisions do not infringe the freedom of association as protected by section 2(d) of the *Charter*.

[113] The Board is satisfied that the definition of strike in the *Code* does not infringe the rights to freedoms under section 2(b) or 2(d) of the *Charter*. However, the remainder of the decision will nevertheless look at the cases to consider whether, in the event infringement had been found, such would be justified or saved under section 1 of the *Charter*.

E–If there is an infringement of sections 2(b) or 2(d) of the *Charter*, is it saved by section 1 of the *Charter*?

[114] Section 1 of the *Charter* reads as follows:

> 1. The *Canadian Charter of Rights and Freedoms* guarantees the rights and freedoms set out in it subject only to such reasonable limits prescribed by law as can be demonstrably justified in a free and democratic society.

[115] The *R.* v. *Oakes*, *supra*, case is often referenced as the decision in which the Supreme Court of Canada clarified the meaning and function of section 1 of the *Charter*. Section 1 is seen as having two main functions. First, it guarantees the rights and freedoms that are set out in the *Charter*, and second, it explicitly states the exclusive justificatory criteria against which any limitations placed on the rights and freedoms must be measured. The onus is on the party seeking to uphold the limitation to prove that the limitation is reasonable and demonstrably justified.

[116] In accordance with *R.* v. *Oakes*, *supra*, statutory limitations will be deemed acceptable if they meet a two-part test. First, the legislation must address a pressing and substantial concern. Second, it must be shown that the means chosen to address the concern are reasonably and demonstrably justified. Generally referred to as the proportionality requirement, the second step of the test examines whether the limitation is a reasonable means of attaining the objective; does it do so with minimal impairment of the rights and guarantees and is the negative effect of the limitation proportional to the positive effect of attaining the objective?

[112] Compte tenu de ce qui précède, le Conseil conclut que les dispositions du *Code* ne portent pas atteinte au droit à la liberté d'association garanti par l'alinéa 2d) de la *Charte*.

[113] Le Conseil est convaincu que la définition d'une grève dans le *Code* ne porte pas atteinte aux droits aux libertés reconnus par les alinéas 2b) ou 2d) de la *Charte*. Toutefois, dans le reste de la présente décision, il va se pencher sur les affaires dont il est saisi pour savoir si cette violation aurait été justifiée en vertu de l'article 1 de la *Charte*, dans l'éventualité où il aurait conclu à une violation de ces droits.

E – S'il y a violation de l'alinéa 2b) ou 2d), est-elle justifiée par l'article 1 de la *Charte*?

[114] L'article 1 de la *Charte* se lit ainsi :

> 1. La *Charte canadienne des droits et libertés* garantit les droits et libertés qui y sont énoncés. Ils ne peuvent être restreints que par une règle de droit, dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique.

[115] On renvoie souvent à l'arrêt *R.* c. *Oakes*, précité, puisque la Cour suprême du Canada y a clarifié le sens et l'objet de l'article 1 de la *Charte*, qui est considéré comme ayant essentiellement deux effets : premièrement, il garantit les droits et libertés prévus par la *Charte*, et deuxièmement, il précise explicitement les critères justificatifs exclusifs selon lesquels on doit évaluer toutes les limites imposées à ces droits et libertés. C'est à la partie désireuse de maintenir la limite imposée qu'il incombe de prouver que celle-ci est raisonnable et manifestement justifiée.

[116] Conformément à ce qui est établi dans *R.* c. *Oakes*, précité, les limites imposées par la loi sont réputées acceptables si elles satisfont à un double critère. Premièrement, la loi doit viser à surmonter un problème pressant et important. Deuxièmement, il faut prouver que les moyens choisis pour le surmonter sont raisonnables et rationnellement justifiés. C'est ce qu'on appelle généralement le critère de proportionnalité, et la deuxième étape pour satisfaire au second volet du critère consiste à déterminer si la limite imposée est un moyen raisonnable d'atteindre l'objectif souhaité, autrement dit si elle le fait en portant le moins possible atteinte aux droits et aux garanties et si son effet négatif est proportionnel à l'effet positif d'atteindre l'objectif.

1–Pressing and Substantial Objective

[117] The unions argue that the only way the *Code*'s prohibitions could meet the "pressing and substantial objective" test is if one was to accept that the prohibition against mid-contract strikes was limited to collective bargaining related strikes, which they concede is a fundamental feature of the labour relations scheme under the *Code* and of labour relations generally. They argue that if the objective is defined as prohibiting all forms of mid-contract strikes, then the test is not met.

[118] The employers disagree and argue that a prohibition against all forms of mid-contract strikes is a necessary element of the scheme of labour relations and of maintaining orderly labour relations. This, in turn, is necessary to achieve economic stability and growth. As such, the *Code*, including its mid-contract strike prohibitions, clearly meets the test that establishes a pressing and substantial legislative objective.

[119] The Supreme Court of Canada has on numerous occasions expressed its view that labour relations legislation occupies an exceedingly important role within Canadian society. In the Alberta reference, the Court said:

> ... Labour law, as we have seen, is a fundamentally important as well as an extremely sensitive subject. It is based upon a political and economic compromise between organized labour—a very powerful socio-economic force—on the one hand, and employers of labour—an equally powerful socio-economic force—on the other. The balance between the two forces is delicate and the public-at-large depends for its security and welfare upon the maintenance of that balance. ...
>
> (*Reference Re Public Service Employee Relations Act (Alta.)*, *supra*, page 414)

[120] In *Lavigne* v. *Ontario Public Service Employees Union*, [1991] 2 S.C.R. 211, the Court addressed the question directly and held:

> The parties have agreed that the purpose behind the *Colleges Collective Bargaining Act*, including s. 53, is to promote industrial peace through the encouragement of free collective bargaining. This is a standard feature of Canadian labour relations law: see George W. Adams, *Canadian Labour Law: A Comprehensive Text* (1985), at pp. 16–17. How does our

1 – Objectif urgent et réel

[117] Les syndicats déclarent que la seule façon pour les interdictions du *Code* de satisfaire au critère de « l'objectif urgent et réel » serait qu'on accepte que l'interdiction des grèves tant que la convention collective est en vigueur soit limitée aux grèves liées à la négociation collective elle-même, ce qu'ils reconnaissent comme un aspect fondamental du régime de relations du travail établi par le *Code* ainsi que des relations du travail en général. Ils soutiennent qu'on n'a pas satisfait au critère si l'objectif est défini comme l'interdiction de toutes les formes de grève avant l'expiration de la convention collective.

[118] Les employeurs ne sont pas d'accord; selon eux, l'interdiction de toute forme de grève tant que la convention collective reste en vigueur est un élément indispensable du régime de relations du travail pour le maintien dans ces relations de l'harmonie nécessaire à la stabilité et à la croissance économiques. Par conséquent, avec son interdiction des grèves avant l'expiration de la convention collective, le *Code* satisfait clairement au critère de l'objectif législatif urgent et réel.

[119] La Cour suprême du Canada a exprimé dans de nombreux arrêts l'avis que la législation des relations du travail joue un rôle extrêmement important dans la société canadienne. Dans le renvoi sur la loi albertaine, elle a en effet déclaré :

> ... Le droit du travail, comme nous l'avons vu, constitue un sujet d'importance fondamentale, mais aussi extrêmement délicat. Il est fondé sur un compromis politique et économique entre d'une part, le syndicalisme, qui constitue une force socio-économique fort puissante, et d'autre part, le patronat, qui constitue une force socio-économique tout aussi puissante. L'équilibre entre ces deux forces est fragile et la sécurité et le bien-être de la population en général dépendent du maintien de cet équilibre. ...
>
> (*Renvoi Relatif à la Public Service Employee Relations Act (Alb.)*, précité, page 414)

[120] Dans *Lavigne* c. *Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario*, [1991] 2 R.C.S. 211, la Cour suprême s'est attaquée directement à la question, en concluant de la façon suivante :

> Les parties ont convenu que la *Loi sur la négociation collective dans les collèges*, y compris l'art. 53, a pour objet de favoriser la paix industrielle par l'encouragement de la libre négociation collective. C'est là un trait caractéristique du droit du travail au Canada : voir George W. Adams, *Canadian Labour Law : A Comprehensive Text* (1985), aux pp. 16 et 17. Comment notre

> system of collective bargaining work to achieve this end? Labour relations legislation characteristically consists of a complex interlocking network of provisions, some favouring the interests of unions and others favouring the interests of management, individual employees and the public at large. Viewed in its entirety, the system seeks to strike a balance between these frequently divergent interests, thereby encouraging negotiation and compromise and consequentially industrial peace.
>
> ..
>
> Is the preservation of industrial peace an objective so pressing and substantial as to warrant overriding a constitutional right? I think it axiomatic that the answer to this question is "yes". ...
>
> (pages 282–283)

> système de négociation collective permet-il de réaliser cet objectif? La législation en matière de relations ouvrières comporte typiquement un réseau complexe de dispositions interdépendantes, les unes favorisant les intérêts des syndicats, les autres favorisant ceux du patronat, des employés pris individuellement et du public en général. D'un point de vue global, le système vise à atteindre l'équilibre entre ces intérêts souvent divergents, encourageant ainsi la négociation et le compromis et, par le fait même, la paix industrielle.
>
> ...
>
> La préservation de la paix industrielle est-elle un objectif suffisamment urgent et réel pour justifier la suppression d'un droit garanti par la Constitution? Je pense qu'il est évident que la réponse à cette question est affirmative...
>
> (pages 282-283)

[121] In *RWDSU* v. *Dolphin Delivery Ltd.*, [1986] 2 S.C.R. 573, the Court spoke of the cost of unimpeded industrial conflict and was of the view that there are limitations as to what society is prepared to accept. The Court said:

> When the parties do exercise the right to disagree, picketing and other forms of industrial conflict are likely to follow. The social cost is great, man-hours and wages are lost, production and services will be disrupted, and general tensions within the community may be heightened. Such industrial conflict may be tolerated by society but only as an inevitable corollary to the collective bargaining process. It is therefore necessary in the general social interest that picketing be regulated and sometimes limited. ...
>
> (page 591)

[121] Dans *SDGMR* c. *Dolphin Delivery Ltd.*, [1986] 2 R.C.S. 573, la Cour suprême s'est prononcée sur ce que coûtent des conflits de travail incontrôlés, et s'est dite d'avis qu'il y a des limites à ce que la société est disposée à accepter :

> Lorsque les parties exercent leur droit d'être en désaccord, le piquetage et d'autres formes de conflit de travail sont susceptibles de s'ensuivre. Sur le plan social, le coût d'un conflit est très élevé; il y a perte d'heures-personnes et de salaires; la production et les services sont perturbés et les tensions générales au sein de la collectivité risquent d'être aggravées. Si la société tolère de tels conflits de travail, ce n'est qu'à titre de corollaire inévitable du processus de négociation collective. Il est en conséquence nécessaire dans l'intérêt général de la société que le piquetage soit réglementé et, parfois, limité...
>
> (page 591)

[122] The *Code*'s preamble indicates that the statutory objectives are in essence to promote harmonious labour relations and the constructive settlement of disputes. The Board accepts that regulation of labour relations generally and in particular, industrial conflict, through the full prohibitions against mid-contract work stoppages is clearly directed toward a pressing and substantial objective.

[122] Le préambule du *Code* précise que ses objectifs législatifs consistent fondamentalement à promouvoir des relations du travail harmonieuses ainsi qu'à encourager le règlement constructif des différends. Le Conseil accepte le principe que la réglementation des relations du travail en général et celle des conflits de travail en particulier – grâce à l'interdiction complète de toute forme d'arrêt de travail tant que la convention collective n'est pas expirée – est clairement un objectif urgent et réel.

[123] The Board is not persuaded by the unions' argument that the fact that the parties were able to negotiate a picket line clause is evidence that there is no pressing and substantial objective to be served by prohibiting the right to refuse to cross a picket line. As has been discussed earlier in these reasons, there are other goals and objectives between the parties that such collective agreement provisions may address. The statutory objective, however, must always consider the

[123] Il n'est pas convaincu par l'argument des syndicats voulant que le fait que les parties ont réussi à négocier une clause autorisant les syndiqués à refuser de franchir les lignes de piquetage prouve qu'il n'y a pas d'objectif urgent et réel à atteindre en interdisant le droit de refuser de franchir une telle ligne. Comme je l'ai expliqué plus haut, des clauses comme celles-là peuvent porter sur d'autres buts et objectifs des parties. L'objectif législatif, toutefois, doit toujours tenir

public interest element, which extends beyond the interests of the individual parties and the wider social and economic impact industrial conflict may have on society in general.

[124] Based on the above, the Board is satisfied that the preservation of industrial peace by regulating industrial conflict is a pressing and substantial objective.

2–Reasonable Means of Attaining the Legislative Objective

[125] This criterion of the two-part test set out in *R.* v. *Oakes*, *supra*, serves to establish whether the legislation's limitation of the *Charter* right or guarantee has a rational connection to the objective. Stated another way, it must be determined whether a rational connection exists between the means used by the *Code* and its objective. In the instant matters, the Board must determine whether there is a rational connection between the prohibition against all forms of mid-contract work stoppages as a means of regulating industrial conflict and the achievement of industrial peace.

[126] The OLRB dealt with this very question in *General Motors of Canada Limited*, *supra*, where the Board considered a *Charter* challenge to the "no strike" provisions of the Ontario *Labour Relations Act, 1995*, that were interpreted to include all forms of mid-contract strikes, including "political protest" strikes. The OLRB found a rational connection to exist between the prohibition against all mid-contract strikes and the legislative objective of the *Act*. It set out its rationale for this finding as follows:

> 153. By contrast, the "no-strike provisions" in this case are central to the statutory framework and go to the heart of the legislative concern about industrial conflict. The whole purpose of these sections of the *Labour Relations Act, 1995* is to limit strikes or lockouts during the term of a collective agreement: to turn the collective agreement into a peace pact for its negotiated term. And unlike the provisions which passed constitutional muster in the labour trilogy, they do not eliminate strikes altogether, or extend the term of the agreement beyond the term that the parties have negotiated. Nor are they to be found in special legislation or legislation covering a specific sector or dispute. We are dealing here with an aspect of the collective bargaining legislation that applies generally to the public and private sector, and permits strike activity at the appropriate time. The provisions of the Act which the union attacks in this case are the same ones that protect the right to

compte de l'intérêt public, qui transcende les intérêts de chaque partie, et de l'impact socio-économique général qu'un conflit de travail peut avoir sur la société dans son ensemble.

[124] Compte tenu de ce qui précède, le Conseil est convaincu que la préservation de la paix dans les relations du travail grâce à la réglementation des conflits est un objectif urgent et réel.

2 – Moyens raisonnables d'atteindre l'objectif législatif

[125] Ce second volet du critère énoncé dans *R.* c. *Oakes*, précité, sert à déterminer si la limite que la loi impose au droit garanti par la *Charte* est rationnellement liée à l'objectif. En d'autres termes, il faut déterminer s'il existe un rapport rationnel entre les moyens employés par le *Code* et son objectif. En l'espèce, le Conseil doit décider s'il existe un tel lien entre l'interdiction de toutes les formes d'arrêt de travail avant l'expiration de la convention collective et la réglementation des conflits de travail ainsi que la promotion de relations du travail harmonieuses.

[126] La CRTO s'est prononcée sur cette question dans *General Motors of Canada Limited*, précité, lorsqu'elle a dû trancher une contestation fondée sur la *Charte* portant sur des dispositions de la *Loi de 1995 sur les relations de travail* de l'Ontario qui interdisaient les grèves et qui avaient été interprétées comme incluant toutes les formes de grève tant que la convention collective est en vigueur, y compris les grèves de « protestation politique ». La CRTO avait jugé qu'il existait bel et bien un rapport rationnel entre l'interdiction de toute grève avant l'expiration de la convention collective et l'objectif législatif de la *Loi* :

> 153. Par contre, les « dispositions interdisant les grèves » dans cette affaire font partie intégrante du cadre législatif et sont fondamentales pour apaiser les craintes que les conflits de travail inspirent au législateur. L'objectif général de ces articles de la *Loi de 1995 sur les relations de travail* consiste à limiter les grèves ou les lock-out pendant qu'une convention collective est en vigueur, autrement dit à faire de la convention collective un traité de paix pour toute sa durée négociée. En outre, et contrairement aux dispositions jugées constitutionnelles dans la trilogie des affaires de droit du travail, ces articles n'éliminent pas entièrement les grèves ni ne prolongent la convention au-delà de la période négociée par les parties. Ils ne figurent pas non plus dans une loi spéciale ou dans une loi visant un secteur ou un différend donnés. Il s'agit ici d'un aspect de la législation sur la négociation collective qui s'applique tant dans le secteur public que dans le secteur privé

strike (there being no constitutional protection) while at the same time imposing limits.

154. It follows, I think, that there is a strong and evident connection between the general goal of regulating industrial conflict, and the specific statutory provisions chosen by the Ontario Legislature to limit strike activity. Sections 1, 79, 81 and 83 of the *Labour Relations Act, 1995* address what the Courts have defined as a pressing and substantial objective, and those sections are rationally connected to achieving that objective. Conversely, if the no-strike provisions are limited by the *Charter* in the way suggested by the union, the scope for strike activity is correspondingly enlarged - in a manner that is rather difficult to predict, but will significantly change the labour relations landscape in Ontario and elsewhere.

(pages 447–448)

[127] The Board is persuaded by the reasoning set out above and finds it equally applicable to the restrictions contained in the *Code* and to the circumstances of these cases. Accordingly, the Board is satisfied that there is a rational connection between the prohibition against mid-term work stoppages and the fostering of industrial peace during the term of a collective agreement.

3–Minimal Impairment

[128] This aspect of the test requires that the limitations contained in the legislation impair "as little as possible" the freedom in question. In determining the degree or level of impairment, the Board must assess whether there exist other less intrusive but equally effective measures that could have been instituted to achieve the stated objective. However, as was expressed by the Supreme Court of Canada in *RJR-MacDonald Inc.* v. *Canada (Attorney General)*, [1995] 3 S.C.R. 199, the deference will normally be accorded to the legislation, which seeks to balance interests of competing groups:

... The impairment must be "minimal", that is, the law must be carefully tailored so that rights are impaired no more than necessary. The tailoring process seldom admits of perfection and the courts must accord some leeway to the legislator. If the law falls within a range of reasonable alternatives, the courts will not find it overbroad merely because they can conceive of an alternative which might better tailor objective to infringement: ...

(page 342)

[129] It was argued specifically by counsel for the ILWU that the Board's decision in *British Columbia Terminal Elevator Operators' Association*, *supra*,

pour autoriser les grèves en temps opportun. Les dispositions de la *Loi* que le syndicat conteste dans cette affaire sont celles-là même qui protègent le droit de grève (puisqu'il ne l'est pas par la Constitution), tout en lui imposant des limites.

154. Il s'ensuit, je pense, qu'il existe un rapport aussi étroit qu'évident entre l'objectif général de réglementation des conflits de travail et les dispositions législatives spécifiques que la Législature de l'Ontario a choisies pour limiter les grèves. Les articles 1, 79, 81 et 83 de la *Loi de 1995 sur les relations de travail* sont conçus pour atteindre ce que les tribunaux ont défini comme un objectif urgent et réel, et ils sont rationnellement liés à l'atteinte de cet objectif. À l'inverse, si les dispositions interdisant les grèves étaient limitées par la *Charte*, comme le syndicat le prétend, la portée des activités de grève serait accrue d'autant d'une façon bien difficile à prédire, mais qui changerait nettement le climat des relations du travail en Ontario et ailleurs.

(pages 447-448; traduction)

[127] Le Conseil est convaincu par ce raisonnement qu'il juge également applicable aux restrictions prévues par le *Code* ainsi qu'aux circonstances des présentes affaires, de sorte qu'il est certain de l'existence d'un rapport rationnel entre l'interdiction des arrêts de travail avant l'expiration de la convention collective et la promotion de la paix industrielle pendant que celle-ci est en vigueur.

3 – Atteinte minimale

[128] À cet égard, le critère exige que les limites imposées par la loi ne portent qu'une « atteinte minimale » à la liberté qu'elles restreignent. Pour déterminer le degré ou le niveau d'atteinte, le Conseil doit décider si l'on aurait pu prendre d'autres mesures moins intrusives mais d'une égale efficacité pour atteindre l'objectif déclaré. Toutefois, comme la Cour suprême du Canada l'a écrit dans *RJR-MacDonald Inc.* c. *Canada (Procureur général)*, [1995] 3 R.C.S. 199, on accorde normalement la préférence à la loi, qui tente de concilier les intérêts de groupes opposés :

... La restriction doit être « minimale », c'est-à-dire que la loi doit être soigneusement adaptée de façon à ce que l'atteinte aux droits ne dépasse pas ce qui est nécessaire. Le processus d'adaptation est rarement parfait et les tribunaux doivent accorder une certaine latitude au législateur. Si la loi se situe à l'intérieur d'une gamme de mesures raisonnables, les tribunaux ne concluront pas qu'elle a une portée trop générale simplement parce qu'ils peuvent envisager une solution de rechange qui pourrait être mieux adaptée à l'objectif et à la violation...

(pages 342-343)

[129] Le procureur de l'ILWU a fait expressément valoir que la décision du Conseil dans *British Columbia Terminal Elevator Operators' Association*, précitée,

applied an overly broad interpretation to the *Code*'s strike provisions and, as such, went too far in impairing the rights of the unions. It was counsel's contention that the Board had ignored the settled state of labour relations in British Columbia prior to *British Columbia Terminal Elevator Operators' Association*, *supra*, and had not accorded the appropriate level of deference to the parties' contractual arrangements. Counsel submitted that the Board could enforce the *Code* provisions with minimal impairment by altering its approach to situations of this nature. It was his proposal that parties be permitted to honour mid-term contract picket lines only if they satisfy the following criteria:

1.The picketing union must be in a legal strike position;

2. The picketing union must have the right to engage in secondary picketing;

3. Those employees honouring the picket lines must be doing so in accordance with a specific clause or article in their collective agreement.

[130] Counsel submitted that the above criteria would be less intrusive than the Board's approach in *British Columbia Terminal Elevator Operators' Association*, *supra*; and *Westshore Terminals Ltd.*, *supra*, as they respect free collective bargaining as well as the parties' contractual arrangements. Further, according to counsel, such an approach would eliminate the present uncertainty in this area.

[131] The Board is mindful of the fact that the unions hold strong beliefs about the meaning of refusing to cross a picket line and of the adverse message sent by crossing a picket line. Accordingly, they also believe strongly in the integrity of the picket line clauses they are able to negotiate into collective agreements and that they should be respected.

[132] On the other hand, the *Code* is very clear in terms of the scope of its prohibition, particularly since the introduction of section 88.1 as discussed above, as is the overarching legislative objective of regulating all forms of work stoppages during the term of a collective agreement. The *Code* is not the only statute that prohibits all forms of mid-contract work stoppages, including refusals to cross picket lines. Nor is the Board

interprétait trop largement les dispositions du *Code* sur la grève et empiétait donc trop sur les droits des syndicats. Selon lui, le Conseil avait fait fi de l'harmonie des relations du travail en Colombie-Britannique avant de rendre cette décision-là sans dûment respecter les ententes contractuelles des parties. Et le procureur a déclaré que le Conseil pourrait appliquer les dispositions du *Code* avec une atteinte minimale aux droits des syndiqués en modifiant son approche dans des situations de ce genre. Il a proposé que les parties soient autorisées à ne respecter les lignes de piquetage avant l'expiration de la convention collective qu'à condition de satisfaire aux critères suivants :

1. le syndicat qui effectue du piquetage doit être en situation de grève légale;

2. le syndicat piqueteur doit avoir le droit de faire du piquetage secondaire;

3. les employés qui respectent les lignes de piquetage doivent le faire en vertu d'une clause ou d'un article précis de leur convention collective.

[130] Le procureur de l'ILWU a fait valoir que ces critères seraient moins intrusifs que l'approche retenue par le Conseil dans *British Columbia Terminal Elevator Operators' Association*, précitée; et *Westshore Terminals Ltd.*, précitée, puisqu'ils sont compatibles avec la libre négociation collective de même qu'avec les arrangements contractuels des parties. En outre, selon lui, une telle approche éliminerait l'incertitude qui entoure actuellement cette question.

[131] Le Conseil sait que les syndicats sont fermement convaincus de l'importance du refus de franchir une ligne de piquetage et du message inverse communiqué lorsqu'on la franchit. Par conséquent, ils croient aussi fermement à l'intégrité des clauses permettant à leurs membres de ne pas franchir les lignes de piquetage qu'ils ont réussi à négocier dans des conventions collectives et tiennent mordicus à ce qu'elles soient respectées.

[132] D'un autre côté, le *Code* est très clair quant à la portée de son interdiction, particulièrement depuis l'introduction de l'article 88.1, comme nous l'avons déjà dit, et quant à l'objectif législatif qui prévaut, la réglementation de toutes les formes d'arrêt de travail avant l'expiration de la convention collective. Le *Code* n'est pas la seule loi qui interdise toutes les formes d'arrêt de travail tant que la convention collective est en

unique in finding that picket line clauses are not permissible and constitute an impermissible form of contracting out of the statue, as this Board has found and hereby confirms.

[133] The argument set out above that suggests that the Board should defer to the parties' contractual arrangements and create an exception to the absolute prohibition and allow mid-contract work stoppages caused by refusals to cross picket lines if certain criteria are met has been addressed to some degree by the OLRB in *General Motors of Canada Limited*, *supra*, and the BCLRB in the BC cases (*Health Employers' Ass'n of British Columbia* and *H.E.U.* (2004), 100 CLRBR (2d) 161 (No. B65/2004); *British Columbia Public School Employers' Ass'n* and *B.C.T.F.*, *supra*; and *Health Employers' Ass'n of British Columbia* and *H.E.U.* (2004), 109 CLRBR (2d) 1 (No. B395/2004). In *General Motors of Canada Limited*, *supra* and the BC reconsideration decision (*Health Employers' Ass'n of British Columbia* and *H.E.U. (No. B395/2004)*, *supra*), the approach was rejected on the basis that to carve out an exception to the mid-contract prohibition would create too much uncertainty and would undermine the objective of stability and predictability that was built into the legislative scheme. In those cases, the boards were dealing with political protest strikes and, therefore, the rationale was slightly different. However, in our view, the rationale is nevertheless applicable and equally persuasive in the context of strikes to honour picket lines. As the OLRB stated in *General Motors of Canada Limited*, *supra*:

> 168. Could the Legislature have adopted a less restrictive approach - for example, by exempting "political strikes" in one way or another?
>
> 169. Certainly the Legislature could have adopted a formulation like that. But not without prejudice to the overall objective of certainty, stability, containing industrial conflict and preserving industrial peace. And not without raising the spectre of the kind of litigation which troubled some members of the Court in *Lavigne*.
>
> 170. All strikes "send a message" of one kind or other, so an exemption for strikes that involve a "political component"

vigueur, y compris les refus de franchir les lignes de piquetage. Le Conseil n'est pas non plus la seule instance à juger que les clauses autorisant les employés à refuser de franchir ces lignes sont inadmissibles et qu'elles constituent une forme inacceptable de contourner la loi par la négociation collective, comme il le confirme en l'espèce.

[133] L'argument avancé par le procureur de l'ILWU, qui estime que le Conseil devrait accorder la préséance aux ententes contractuelles des parties et créer une exception à l'interdiction absolue en autorisant les arrêts de travail avant l'expiration de la convention collective résultant du refus de franchir les lignes de piquetage, si certains critères sont respectés, a été invoqué jusqu'à un certain point par la CRTO dans *General Motors of Canada Limited*, précité, et par la BCLRB dans des affaires instruites en Colombie-Britannique (*Health Employers' Ass'n of British Columbia* and *H.E.U.* (2004), 100 CLRBR (2d) 1 (nº B65/2004); et *British Columbia Public School Employers' Ass'n* and *B.C.T.F.*, précité; et *Health Employers' Ass'n of British Columbia* and *H.E.U.* (2004), 109 CLRBR (2d) 1 (nº B395/2004). Dans *General Motors of Canada Limited*, précité, de même que dans la décision rendue en Colombie-Britannique à la suite d'un réexamen (*Health Employers' Ass'n of British Columbia* and *H.E.U. (nº B395/2004)*, précité), cette approche a été rejetée parce qu'accepter une exception à l'interdiction de toute forme de grève avant l'expiration de la convention collective créerait trop d'incertitude et saperait l'objectif de stabilité et de prévisibilité inhérent au régime législatif. Dans ces affaires-là, les commissions provinciales devaient trancher des questions de grèves dans un but de protestation politique, de sorte que le raisonnement était différent. Néanmoins, selon le présent Conseil, il s'applique quand même et reste tout aussi persuasif dans le contexte des grèves faites pour respecter des lignes de piquetage. Comme la CRTO l'a déclaré dans *General Motors of Canada Limited*, précité :

> 168. La Législature aurait-elle pu adopter une approche moins restrictive, par exemple en faisant une exception d'une façon ou d'une autre pour les « grèves politiques »?
>
> 169. Il est certain que la Législature aurait pu opter pour une formulation comme celle-là, mais pas sans nuire à l'objectif global de certitude, de stabilité, de contention des conflits de travail et de préservation de la paix industrielle, ni sans créer un risque de litigation du genre qui a perturbé certains membres de la Cour dans *Lavigne*.
>
> 170. Toutes les grèves « envoient un message » d'un genre ou d'un autre, de sorte qu'accepter une exception pour les grèves

> would significantly alter the statutory scheme, as well as the labour relations landscape. As I have tried to illustrate earlier, an exemption like that - while easily stated - would be bound to generate uncertainty in practice, which, in turn, would lead to litigation and collective bargaining discord. It would also completely negate the utility of the no-strike pledge, providing an exception of uncertain dimensions that would only be ascertainable after the fact - and perhaps after a *Charter* analysis by the Board, arbitrators or the Courts
>
> (pages 449–450)

[134] The unions may argue that the criteria for identifying the exception for strikes caused by honouring picket lines are much clearer and would not cause the same type of confusion and uncertainty leading to litigation and protracted labour unrest, as would the political protest strike exemption described above. While that may be true to some limited degree, the Board is of the view that there would still be prejudice to the overall objective of certainty and stability. Moreover, it would still "completely negate the utility of the no-strike pledge, providing an exception of uncertain dimensions that would only be ascertainable after the fact." The disruption from the work stoppage would be without advance notice, unpredictable in terms of timing, of uncertain duration and it would cause harm to unrelated third parties and their contractual, statutory and other obligations, not to mention the social and economic harm that inevitably occurs with any strike action.

[135] As noted in *H.E.U.* v. *H.E.A.B.C.*, *supra*, this type of "bright line" argument in support of the need for clear and unequivocal rules so that parties know their rights and responsibilities and consequences of their actions was endorsed by Vice-Chair Brown in *Health Employers' Ass'n of British Columbia* and *H.E.U. (No. B395/2004)*, *supra*, and by Vice-Chair Saunders in *British Columbia Public School Employers' Ass'n* and *B.C.T.F.*, *supra*.

[136] For these reasons, the Board does not endorse the prospect of carving out an exception to the general prohibition against all forms of mid-contract strikes, as urged upon the Board by the unions, and it is satisfied that the existing prohibitions satisfy the minimal

> comprenant un « élément politique » modifierait nettement l'approche législative et le climat des relations du travail. Comme j'ai tenté de l'expliquer plus tôt, une exception comme celle-là – même si elle est facile à formuler – serait fatalement génératrice d'incertitude dans la pratique, ce qui mènerait à des litiges ainsi qu'à la discorde dans l'univers de la négociation collective. Ce serait aussi nier toute utilité aux promesses de ne pas faire la grève en créant une exception d'une portée incertaine qui ne pourrait être déterminée qu'après coup – voire après que la Commission, les arbitres ou les tribunaux eurent tranché en tenant compte de la *Charte*.
>
> (pages 449-450; traduction)

[134] Les syndicats peuvent prétendre que les critères d'identification de l'exception dans le cas des grèves résultant du respect des lignes de piquetage sont beaucoup plus clairs et qu'ils ne causeraient pas ce genre de confusion et d'incertitude menant à de la litigation ainsi qu'à de longues perturbations des relations du travail, comme si l'on acceptait l'exception pour les grèves de protestation politique que nous venons de décrire. Cela pourrait être vrai dans une certaine mesure, mais le Conseil est d'avis que ce serait encore nuisible à l'objectif global de certitude et de stabilité. Qui plus est, cela nierait encore « toute utilité aux promesses de ne pas faire la grève en créant une exception d'une portée incertaine qui ne pourrait être déterminée qu'après coup ». La perturbation qui résulterait de l'arrêt de travail surviendrait sans préavis; il serait impossible de prédire à quel moment elle aurait lieu, sa durée ne serait pas plus prévisible et elle léserait des tiers qui n'auraient rien à voir avec le conflit de travail, car leurs obligations contractuelles, législatives et autres en souffriraient, sans parler des dommages sociaux et économiques inévitables de n'importe quelle grève.

[135] Comme on l'a souligné dans *H.E.U.* v. *H.E.A.B.C.*, précité, ce genre d'argument prétendant qu'on peut clairement tracer une ligne pour justifier des règles claires et sans équivoque afin que les parties connaissent leurs droits et leurs responsabilités ainsi que les conséquences de leurs actions a été avalisé par le Vice-président Brown dans l'arrêt *Health Employers' Ass'n of British Columbia* and *H.E.U. (nº B395/2004)*, précité, et par le Vice-président Saunders dans *British Columbia Public School Employers' Ass'n* and *B.C.T.F.*, précité.

[136] Pour ces motifs, le Conseil ne souscrit pas à l'idée d'autoriser une exception à l'interdiction générale de toutes les formes de grève avant l'expiration de la convention collective, contrairement à ce que les syndicats le pressent de décider, et il est convaincu que

impairment test. The Board is unable to see a less intrusive but equally effective means of preserving industrial peace during the term of a collective agreement and the integrity of the overall labour relations scheme.

4–Balance Between Benefits and Harmful Effects

[137] The third proportionality requirement derived from *R.* v. *Oakes*, *supra*, involves a balance between the effects of the legislation in question and its purpose. The adverse impact on the guaranteed rights or freedoms must not outweigh the benefit to be derived from the fulfilment of the legislative objective.

[138] The courts have consistently acknowledged the significance of free expression in the labour context and the importance of unions within society (see *R.W.D.S.U., Local 558* v. *Pepsi-Cola Canada Beverages (West) Ltd.*, *supra*; *R.* v. *Advance Cutting & Coring Ltd.*, [2001] 3 S.C.R. 209; and *Dunmore* v. *Ontario (Attorney General)*, *supra*). This view has, however, been tempered with the acknowledgement that "freedom of expression is not absolute [and at times] may be legitimately curtailed" (see *R.W.D.S.U., Local 558* v. *Pepsi-Cola Canada Beverages (West) Ltd.*, *supra*, page 174).

[139] The courts have also acknowledged that strikes are an integral part of the labour relations landscape, but recognized that work stoppages may generate a level of harm that, when appropriate, need to be regulated. Given the absence of a constitutionally protected right to strike, the *Code*'s prohibition against mid-term work stoppages establishes an acceptable balance between the benefit derived from the restriction and the negative impact on the guaranteed freedoms. In *General Motors of Canada Limited*, *supra*, the OLRB had the following to say with respect to balance and the prohibition against strikes during the term of a collective agreement:

> 167. Does an absolute prohibition on strikes during the currency of a collective agreement significantly restrict the means or ability of unions and employees to express themselves on political issues or engage in political debate? No, not unduly, having regard to the other means of persuasion available. There is a whole range of alternative means of political expression which do not impose economic damage on others or disregard contractual commitments and obligations under the *Labour Relations Act*. As the Court noted in *Dolphin Delivery* and *BCGEU*, the availability of alternative (lawful)

les interdictions en vigueur satisfont au critère de l'atteinte minimale. Il ne peut pas imaginer un moyen moins intrusif mais aussi efficace pour préserver la paix industrielle durant la convention collective et pour assurer l'intégrité du régime global des relations du travail.

4 – Équilibre entre les avantages et les effets néfastes

[137] Le troisième critère de proportionnalité proposé dans *R.* c. *Oakes*, précité, est l'équilibre entre les effets de la loi et son objet. L'effet néfaste de l'interdiction pour les droits ou les libertés garantis ne doit pas l'emporter sur l'avantage tiré de l'atteinte de l'objectif législatif.

[138] Les tribunaux ont invariablement reconnu l'importance de la liberté d'expression dans le contexte des relations patronales-syndicales et celle des syndicats dans la société (voir *S.D.G.M.R., section locale 558* c. *Pepsi-Cola Canada Beverages (West) Ltd.*, précité; *R.* c. *Advance Cutting & Coring Ltd.*, [2001] 3 R.C.S. 209; et *Dunmore* c. *Ontario (Procureur général)*, précité). Ce principe a toutefois été relativisé par la reconnaissance que la « liberté d'expression n'est pas absolue [et parfois] [o]n peut légitimement [la] restreindre » (voir *S.D.G.M.R., section locale 558* c. *Pepsi-Cola Canada Beverages (West) Ltd.*, précité, page 174).

[139] Les tribunaux ont aussi reconnu que les grèves font partie intégrante de l'univers des relations du travail, en reconnaissant néanmoins que les arrêts de travail peuvent causer tant de tort que leur réglementation s'impose, le cas échéant. Comme il n'existe pas de droit de grève protégé par la Constitution, l'interdiction par le *Code* des arrêts de travail tant que la convention collective n'a pas expiré établit un équilibre acceptable entre l'avantage résultant de cette restriction et son effet néfaste pour les libertés garanties. Dans *General Motors of Canada Limited*, précité, la CRTO a écrit ce qui suit au sujet de cet équilibre et de l'interdiction des grèves tant que la convention collective est en vigueur :

> 167. L'interdiction absolue des grèves tant qu'une convention collective est en vigueur restreint-elle nettement les moyens ou la capacité des syndicats et des employés de s'exprimer sur des questions politiques ou de participer au débat politique? Non, pas indûment, compte tenu des autres moyens de persuasion disponibles. Il existe en vertu de la *Loi sur les relations de travail* toute une gamme d'autres moyens d'expression politique qui n'ont pas de retombées économiques néfastes sur d'autres ni n'enfreignent des obligations et des engagements contractuels. Comme la Cour l'a souligné dans *Dolphin*

means of expression which do not impinge upon the rights of third parties helps put the restriction in perspective; and that is also true in this case.

..

172. When all of these factors are considered, it seems to me that balancing embodied in the Ontario statute (in common with others in Canada) is within the realm of reasonableness that the Courts have accorded to legislatures when addressing labour relations problems of this kind. In other words, the legislative means—a strict prohibition on strikes during a collective agreement—are not disproportionate in relation to the overall goal of containing industrial conflict, nor does such restriction unduly or unnecessarily impede the employees' freedom of expression.

(pages 449–450)

[140] Once again, although the views of the OLRB were made in respect of a "political strike," they are nevertheless applicable to the cases at hand. The restrictions in the *Code* do not represent a total ban on strike activity, or a total ban on expressive activity that seeks to convey the message of worker solidarity and support towards other striking workers. There are alternative means open to the unions to express support and solidarity towards other unions or workers, at other times and in other ways other than the refusal to cross picket lines during the term of a collective agreement, which do not cause harm and impinge on the rights of third parties.

[141] In the Board's view, the fact that the parties to a collective agreement have negotiated a clause allowing workers to honour picket lines does not alter the conclusions reached above. While the statutory prohibition may fail to respect the specific contractual arrangements of the parties, the provision attempts to protect many other contractual and statutory arrangements and obligations that are premised on the assumption that there will be no mid-contract strike activity.

[142] The Board is satisfied that the impact on the guaranteed freedoms does not outweigh the fulfilment of the legislative objective.

V–Conclusion

[143] As is the case with most of the legislative regimes in Canada, the *Code* is structured so as to establish a

Delivery et dans *BCGEU*, la possibilité d'avoir recours à d'autres moyens d'expression (légaux) qui ne portent pas atteinte aux droits des tierces parties nous permet de mettre la restriction en perspective, et c'est vrai aussi dans la présente affaire.

...

172. Compte tenu de tous ces facteurs, il me semble que l'équilibre établi grâce à la loi ontarienne (et d'autres lois au Canada) satisfait au critère de raisonnabilité que les tribunaux considèrent comme admissible pour les législatures qui doivent composer avec de tels problèmes de relations du travail. En d'autres termes, les moyens législatifs – une interdiction absolue des grèves tant que la convention collective est en vigueur – ne sont pas disproportionnés par rapport à l'objectif global de contention des conflits de travail, et les restrictions imposées ne nuisent pas indûment ni inutilement à la liberté d'expression des employés.

(pages 449-450; traduction)

[140] Là encore, et bien que cette décision de la CRTO ait porté sur une « grève politique », elle n'en est pas moins applicable en l'espèce. Les restrictions qu'impose le *Code* n'interdisent pas absolument l'activité de grève ni l'activité expressive visant à communiquer un message de solidarité et d'appui des syndiqués pour d'autres travailleurs en grève. Les syndicats peuvent avoir recours à d'autres moyens pour exprimer leur appui et leur solidarité à d'autres syndicats ou d'autres travailleurs; ils peuvent aussi le faire à d'autres moments et d'autres façons qu'en refusant de franchir des lignes de piquetage pendant que la convention collective est en vigueur, grâce à des moyens qui ne causent de tort à personne et ne portent pas atteinte aux droits des tierces parties.

[141] Le fait que les parties à une convention collective ont négocié une clause autorisant les employés à respecter les lignes de piquetage ne change pas les conclusions auxquelles le Conseil est arrivé. Même si l'interdiction législative peut ne pas respecter les arrangements contractuels spécifiques des parties, elle a pour objectif de protéger de nombreuses autres ententes et obligations contractuelles et législatives fondées sur le postulat qu'il n'y aura pas de grève tant que la convention collective n'aura pas expiré.

[142] Le Conseil est convaincu que l'effet de l'interdiction sur les libertés garanties ne l'emporte pas sur l'importance d'atteindre l'objectif législatif.

V – Conclusion

[143] Comme c'est le cas pour la plupart des régimes législatifs du Canada, celui du *Code* est structuré de

balance between the needs and rights of employees and the rights of employers to maintain their activities. In *Seeking a Balance: Canada Labour Code, Part I, Review* (Ottawa: Human Resources Development Canada, 1995), the Task Force described this balance as follows:

> We have called our report—"Seeking a balance". This reflects our approach to our task as well as the delicacy of designing labour relations policy in a free and democratic country that depends, for its standard of living, on the productivity of its labour force.
>
> **Finding Balance**
>
> There are a number of competing values and interests that must be accommodated, if we are to find the stability in our labour relations necessary for adapting to change.
>
> ...
>
> Labour unions deserve recognition for their role as representatives of employees. While many workers do not choose collective representation, many others freely do. As spokespersons for such a significant segment of Canada's working population, unions are entitled to a full seat at the table when labour and related social and economic policies are being decided.
>
> Employers too deserve recognition for what they do. Capital can be used in many ways, and a country should be grateful when it is used to employ people. Without management and labour working together, we cannot sustain the domestic consumption, the job creation and the production that are essential to support our social and economic well-being.
>
> ...
>
> A sixth balance that must be maintained is one that recognizes both the values of collective bargaining and the importance of protecting the health, safety and welfare of the public.
>
> A basic premise of the *Code* is that collective bargaining and the constructive settlement of disputes promotes the "common well-being" of this country. This recognizes that resolution of industrial issues by the parties brings a stable and productive working environment which benefits them and the economy of the nation.
>
> A further premise underlying the *Code* is that the parties themselves are the best architects of their situations. Therefore, through statute, we promote voluntarism, encouraging the parties to settle their own collective agreements, giving them full scope to negotiate terms and conditions of employment and allowing them to design their own dispute resolution mechanisms. We give them the opportunity and responsibility to codify their own affairs. We restrict or limit these rights as little as possible.

façon à établir un équilibre entre les besoins et les droits des employés et ceux des employeurs de maintenir leurs activités. Dans *Vers l'Équilibre : Code canadien du travail, Partie I, Révision*, (Ottawa, Développement des ressources humaines Canada, 1995), le Groupe de travail chargé de la révision du *Code* a décrit cet équilibre :

> Nous avons intitulé notre rapport « Vers l'équilibre », titre à la fois indicateur de notre approche de même que de la difficulté d'élaborer une politique sur les relations du travail dans un pays libre et démocratique où le niveau de vie dépend de la productivité de la population active.
>
> **Trouver l'équilibre**
>
> Il faut tenir compte de certaines valeurs et d'intérêts contradictoires pour assurer la stabilité nécessaire au changement dans les relations du travail.
>
> ...
>
> Les syndicats méritent d'être reconnus comme les représentants des employés. Alors que plusieurs travailleurs préfèrent ne pas se syndiquer, plusieurs autres le font librement. Étant les porte-parole d'une partie importante de la population active du Canada, les syndicats ont pleinement droit de participer au processus d'élaboration des politiques du travail et des politiques sociales et économiques connexes.
>
> Les employeurs méritent eux aussi d'être reconnus pour ce qu'ils font. Le capital peut être utilisé de bien des façons et un pays se doit d'être reconnaissant lorsque ce capital sert à créer des emplois. Si le patronat et les syndicats ne travaillent pas la main dans la main, nous ne pouvons pas assurer la consommation intérieure, la création d'emplois et la production qui sont indispensables à notre bien-être social et économique.
>
> ...
>
> Un sixième équilibre qui doit être sauvegardé est celui reconnaissant aussi bien les mérites de la négociation collective que l'importance de la protection de la santé, de la sécurité et du bien-être de la population.
>
> Le *Code* repose, entre autres, sur le principe que la négociation collective et le règlement positif des différends favorisent le « bien-être de tous » dans notre pays. C'est donc dire que le règlement par les parties de leurs différends établit un environnement de travail stable et productif qui profite aux intéressés et à l'économie nationale.
>
> Le *Code* s'appuie en outre sur le principe que ce sont les parties qui sont le mieux en mesure de décider de ce qu'elles doivent faire. Il encourage le volontarisme et les parties à définir leur propre convention collective. Elles ont donc toute la latitude pour négocier les conditions d'emploi de même que pour concevoir des mécanismes de règlement des désaccords. Le cadre légal leur offre l'occasion et la responsabilité de codifier leurs propres affaires et restreint leurs droits le moins possible.

> But these two premises—the value of collective bargaining and voluntarism—must also be balanced with the need to protect the public interest. **These two premises are attacked by the critics of collective bargaining when strikes or lockouts have significant impacts on the public or financial interests of the country**. For example, work stoppages in the postal, transportation, or grain sectors can have an enormous effect upon the public. A work stoppage by firefighters at an airport can endanger lives.
>
> **The web of checks and balances in the *Code* which allows collective bargaining to operate effectively must also take into account the need to protect the health, safety and welfare of the public in an industrial dispute**.
>
> (pages 32–36; emphasis added)

[144] As expressed by Chief Justice Dickson in *Irwing Toy Ltd.* v. *Quebec (Attorney General)*, *supra*, "a legislature mediating between the claims of competing groups will be forced to strike a balance without the benefit of absolute certainty concerning how that balance is best struck" (page 993). The Board must find the balance between employees' rights to freedom of expression and freedom of association and employers' rights to expect that there will be no work disruptions during the term of a collective agreement. While section 1 of the *Charter* will prevent employees from expressing themselves and associating by way of withdrawing their labour during the term of a collective agreement, there is nothing to prevent them, as stated by Chief Justice Dickson in *Irwing Toy Ltd.* v. *Quebec (Attorney General)*, *supra*, from doing so in other ways.

[145] Thus, it is not the expression nor association *per se* that is restricted by the *Code*'s provisions, rather, it is when that expressive or associational activity goes against the scheme of the *Code* and disrupts the balance inherent therein that the justifications permitted under section 1 of the *Charter* must come into play. The scheme of the *Code* is not to prevent expression and association, but to prevent mid-contract work stoppages and maintain the balance between the rights and obligations of employees against the expectations of employers that their employees will be at work as expected. Employees are free to express themselves and join collectively to show support and solidarity towards other workers, in other ways.

[146] The Board must conclude that even if the argument that the *Code*'s prohibitions against a mid-contract work stoppage, as in the present cases, constituted an infringement on the right to freedom of

> Ces deux principes – les mérites de la négociation collective et le volontarisme – sont toutefois modulés par la nécessité de protéger l'intérêt public. **Ils sont la cible des détracteurs de la négociation collective lorsque les grèves ou les lock-out ont des répercussions notables sur la population ou sur les intérêts financiers du pays**. Ainsi, les arrêts de travail dans les secteurs des postes, des transports ou de la manutention du grain peuvent avoir d'énormes conséquences pour la population. Par exemple, un arrêt de travail de la part des pompiers d'un aéroport peut mettre des vies en danger.
>
> **Ce mécanisme complexe d'équilibre qui permet à la négociation collective d'être efficace doit aussi tenir compte de la nécessité de protéger la santé, la sécurité et le bien-être du public pendant les conflits de travail**.
>
> (pages 36-41; c'est nous qui soulignons)

[144] Comme le juge en chef Dickson l'a écrit dans *Irwin Toy Ltd.* c. *Québec (Procureur général)*, précité, « le législateur en arbitrant entre les revendications de groupes concurrents, sera encore obligé de trouver le point d'équilibre sans pouvoir être absolument certain d'où il se trouve » (page 993). Le Conseil doit lui aussi trouver l'équilibre entre les droits des employés à la liberté d'expression et d'association, d'une part, et ceux des employeurs de s'attendre à ce qu'il n'y ait pas d'arrêts de travail tant que la convention collective est en vigueur, d'autre part. Même si l'article 1 de la *Charte* ne permet pas aux syndiqués de s'exprimer et de s'associer en retirant leurs services avant que la convention collective n'ait expiré, rien ne les empêche de le faire autrement, comme le juge en chef l'a écrit dans cet arrêt.

[145] Ce n'est donc pas l'expression ni l'association en soi qui est restreinte par les dispositions du *Code*; c'est plutôt lorsque l'activité expressive ou associationnelle est incompatible avec le régime du *Code* et qu'elle en perturbe l'équilibre que les justifications admises en application de l'article 1 de la *Charte* doivent jouer. L'esprit du *Code* n'a pas pour objet de prévenir l'expression ni l'association, mais d'empêcher les arrêts de travail pendant que la convention collective est en vigueur ainsi que de maintenir l'équilibre entre les droits ainsi que les obligations des employés et les attentes des employeurs voulant que ceux-ci aillent travailler comme prévu. Les employés sont libres de s'exprimer et de s'unir collectivement pour manifester leur appui et leur solidarité à d'autres travailleurs d'autres façons.

[146] Même si l'argument avancé dans les présentes affaires et proposant que l'interdiction par le *Code* des arrêts de travail avant l'expiration de la convention collective porte atteinte aux droits à la liberté

expression and assembly as protected by sections 2(b) and (d) of the *Charter*, and the Board is not saying they do, they would still be justified under section 1 of the *Charter* on the basis that the overall scheme of the *Code* meets the "pressing and substantial concern" elaborated in *R.* v. *Oakes*, *supra*, and are reasonable limits that are demonstrably justified in a free and democratic society.

d'expression et d'association protégés par les alinéas 2b) et 2d) de la *Charte* – ce que le Conseil n'admet pas – le Conseil doit conclure qu'elle resterait justifiée en vertu de l'article 1 de la *Charte*, parce que l'esprit général du *Code* satisfait au critère de l'objectif « urgent et réel » décrit dans *R.* c. *Oakes*, précité, et qu'il impose une limite raisonnable pouvant être rationnellement justifiée dans une société libre et démocratique.

CASES CITED

B.C.G.E.U. v. *British Columbia (Attorney General)*, [1988] 2 S.C.R. 214

British Columbia Public School Employers' Ass'n and *B.C.T.F.* (2004), 100 CLRBR (2d) 243

British Columbia Telephone Company (1980), 40 di 163; [1980] 3 Can LRBR 31; and 80 CLLC 16,062 (CLRB no. 253)

British Columbia Terminal Elevator Operators' Association, [1999] CIRB no. 6; and 53 CLRBR (2d) 67

Canadian Broadcasting Corporation (1981), 45 di 29; [1981] 2 Can LRBR 462; and 81 CLLC 16,128 (CLRB no. 322)

Cheema v. *Ross*, [1991] 82 D.L.R. (4th) 213

Committee for the Commonwealth of Canada v. *Canada*, [1991] 1 S.C.R. 139

Dunmore v. *Ontario (Attorney General)*, [2001] 3 S.C.R. 1016

Ford v. *Vancouver (City)*, [1991] B.C.J. No. 268 (QL)

General Motors of Canada Limited, [1996] OLRB Rep. May/June 409

H.E.U. v. *H.E.A.B.C.* (2007), 133 CLRBR (2d) 259 (B.C. S.C.)

Health Employers' Ass'n of British Columbia and *H.E.U.* (2004), 100 CLRBR (2d) 161 (No. B65/2004) (B.C.)

Health Employers' Ass'n of British Columbia and *H.E.U.* (2004), 109 CLRBR (2d) 1 (No. B395/2004) (B.C.)

International Longshoremen's Association, Locals 273, 1039, 1764 v. *Maritime Employers' Association et al.*, [1979] 1 S.C.R. 120

Irwin Toy Ltd. v. *Quebec (Attorney General)*, [1989] 1 S.C.R. 927

AFFAIRES CITÉES

AFPC c. *Canada*, [1987] 1 R.C.S. 424

Association des employeurs maritimes (1986), 64 di 111 (CCRT nº 559)

Association internationale des débardeurs, sections locales 273, 1039, 1764 c. *Assocation des employeurs maritimes et autres*, [1979] 1 R.C.S. 120

B.C.G.E.U. c. *Colombie-Britannique (Procureur général)*, [1988] 2 R.C.S. 214

British Columbia Public School Employers' Ass'n and *B.C.T.F.* (2004), 100 CLRBR (2d) 243

British Columbia Telephone Company (1980), 40 di 163; [1980] 3 Can LRBR 31; et 80 CLLC 16,062 (CCRT nº 253)

British Columbia Terminal Elevator Operators' Association, [1999] CCRI nº 6; et 53 CLRBR (2d) 67

Cheema v. *Ross*, [1991] 82 D.L.R. (4th) 213

Comité pour la République du Canada c. *Canada*, [1991] 1 R.C.S 139

Dunmore c. *Ontario (Procureur général)*, [2001] 3 R.C.S. 1016

Ford v. *Vancouver (City)*, [1991] B.C.J. nº 268 (QL)

General Motors of Canada Limited, [1996] OLRB Rep. May/June 409

H.E.U. v. *H.E.A.B.C.* (2007), 133 CLRBR (2d) 259 (C.S. C.-B.)

Health Employers' Ass'n of British Columbia and *H.E.U.* (2004), 100 CLRBR (2d) 161 (nº B65/2004) (C.-B.)

Health Employers' Ass'n of British Columbia and *H.E.U.* (2004), 109 CLRBR (2d) 1 (nº B395/2004) (C.-B.)

Irwin Toy Ltd. c. *Québec (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 927

Lavigne v. *Ontario Public Service Employees Union*, [1991] 2 S.C.R. 211

Maritime Employers' Association (1986), 64 di 111 (CLRB no. 559)

Ontario Hospital Association, [2003] OLRB Rep. July/August 622

PSAC v. *Canada*, [1987] 1 S.C.R. 424

Public Service Employee Relations Act (Alta.) (Reference Re), [1987] 1 S.C.R. 313

R. v. *Advance Cutting & Coring Ltd.*, [2001] 3 S.C.R. 209

R. v. *Oakes*, [1986] 1 S.C.R. 103

RJR-MacDonald Inc. v. *Canada (Attorney General)*, [1995] 3 S.C.R. 199

RWDSU v. *Dolphin Delivery Ltd.*, [1986] 2 S.C.R. 573

RWDSU v. *Saskatchewan*, [1987] 1 S.C.R. 460

R.W.D.S.U., Local 558 v. *Pepsi-Cola Canada Beverages (West) Ltd.*, [2002] 1 S.C.R. 156

TELUS Communications Inc. et al., [2001] CIRB no. 125

Saskatchewan Wheat Pool (1994), 93 di 201; and 94 CLLC 16,060 (CLRB no. 1055)

Westshore Terminals Ltd., [2000] CIRB no. 61; and 60 CLRBR (2d) 106

STATUTES CITED

Canada Grain Act

Canada Industrial Relations Board Regulations, 2001, s. 20

Canada Labour Code, Part I, ss. 3(1); 14(3)(f); 33; 88.1; 89(1); 91

Canadian Charter of Rights and Freedoms, ss. 1; 2(a); 2(b); 2(c); 2(d)

Lavigne c. *Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario*, [1991] 2 R.C.S. 211

Ontario Hospital Association, [2003] OLRB Rep. July/August 622

Public Service Employee Relations Act (Alb.) (Renvoi relatif à la), [1987] 1 R.C.S. 313

R. c. *Advance Cutting & Coring Ltd.*, [2001] 3 R.C.S. 209

R. c. *Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103

RJR-MacDonald Inc. c. *Canada (Procureur général)*, [1995] 3 R.C.S. 199

SDGMR c. *Dolphin Delivery Ltd.*, [1986] 2 R.C.S. 573

SDGMR c. *Saskatchewan*, [1987] 1 R.C.S. 460

S.D.G.M.R., section locale 558 c. *Pepsi-Cola Canada Beverages (West) Ltd.*, [2002] 1 R.C.S. 156

Saskatchewan Wheat Pool (1994), 93 di 201; et 94 CLLC 16,060 (CCRT nº 1055)

Société Radio-Canada (1981), 45 di 29; [1981] 2 Can LRBR 462; et 81 CLLC 16,128 (CCRT nº 322)

TELUS Communications Inc. et autres, [2001] CCRI nº 125

Westshore Terminals Ltd., [2000] CCRI nº 61; et 60 CLRBR (2d) 106

LOIS CITÉES

Charte canadienne des droits et libertés, art. 1; 2a); 2b); 2c); 2d)

Code canadien du travail, Partie I, art. 3(1); 14(3)f); 33; 88.1; 89(1); 91

Loi sur les grains du Canada

Règlement de 2001 sur le Conseil canadien des relations industrielles, art. 20

Canada Industrial Relations Board
Conseil canadien des relations industrielles

Vol. 9-07

Reasons for decision

Teamsters Local Union No. 879,
applicant,
and
McKinlay Transport Limited,
employer,
and
Stan Campbell; David Kent Smith,
respondents.

CITED AS: Stan Campbell and David Kent Smith

Board File: 26078-C

Decision no. 385
June 29, 2007

Application for reconsideration filed pursuant to section 18 of the *Canada Labour Code, Part I* (the *Code*).

Reconsideration–*Functus officio*–Reserved jurisdiction –Practice and procedure–The union filed an application for reconsideration of the Board's decision in *Stan Campbell and David Kent Smith*, December 15, 2006 (CIRB LD 1537), in which the original panel examined the outstanding issues stemming from an earlier decision–The original panel found that the union's conduct amounted to a breach of sections 37 and 95(i) of the *Code* because it failed to adequately and fairly represent the complainants in the disbursement of the settlement funds–It determined that the union did not have the right to decide that the complainants had forfeited their rights to share in the settlement funds on the basis that they had refused to execute a release waiving the employees' rights to file any complaints against the union–The original panel specifically reserved its jurisdiction with respect to the disposition of the settlement funds pending the parties' attempts to resolve that aspect of the complaints–As such, the rule of *functus officio* does not apply because a final decision had not been rendered on this aspect of the complaint–There is no basis for concluding that the Board's reconsideration decision in *Stan Campbell*,

Motifs de décision

Section locale 879 de la Fraternité internationale des Teamsters,
requérante,
et
McKinlay Transport Limited,
employeur,
et
Stan Campbell; David Kent Smith,
intimés.

CITÉ : Stan Campbell et David Kent Smith

Dossier du Conseil : 26078-C

Décision nº 385
Le 29 juin 2007

Demande de réexamen présentée en vertu de l'article 18 du *Code canadien du travail, Partie I* (le *Code*).

Réexamen – Principe de dessaisissement – Compétence réservée – Pratique et procédure – Le syndicat a présenté une demande de réexamen de la décision du Conseil dans *Stan Campbell et David Kent Smith*, 15 décembre 2006 (CCRI LD 1537), dans laquelle le banc initial a étudié les questions en suspens découlant d'une décision précédente – Le banc initial a conclu que le syndicat avait contrevenu à l'article 37 et à l'alinéa 95i) du *Code* parce qu'il avait manqué à son devoir de représenter les intérêts des plaignants de manière juste et adéquate dans le cadre de la répartition des fonds découlant de l'entente – Il a déterminé que le syndicat n'avait pas le droit de décider que les plaignants avaient renoncé à leur droit de recevoir leur part des fonds découlant de l'entente parce qu'ils avaient refusé de signer une décharge stipulant qu'ils renonçaient à déposer toute plainte contre le syndicat – Le banc initial s'est expressément réservé le pouvoir de statuer sur la question de la répartition des fonds découlant de l'entente pendant que les parties tentaient de conclure un accord quant à cet aspect des plaintes – C'est donc à dire que le principe du dessaisissement ne s'applique pas puisque le Conseil n'avait pas encore

May 26, 2005 (CIRB LD 1247) terminated or varied the original panel's reserved jurisdiction.

Reconsideration–Timeliness–Practice and procedure–The union contends that the original panel did not have jurisdiction to consider the complaints since they were untimely–The 90-day time limit did not apply because the issue was under consideration in accordance with the Board's reserved jurisdiction, therefore the complaints were timely.

Reconsideration–Jurisdiction–Error of law or policy–Natural justice–Evidence–Practice and procedure–The union states that it was denied an opportunity to file submissions on the merits of the matter prior to the original panel's decision since the submissions it made dealt only with the Board's jurisdiction–It is incumbent upon the parties to provide the Board with all the information, documentation and arguments they consider necessary to establish their position–If a party submits a paucity of information or elects to focus exclusively on a particular issue, the Board, may still proceed to render its decision on all matters requiring its determination–The Board addressed the jurisdiction concerns and went on to consider the merits of the complaints–The reconsideration panel is of the view that the manner in which the Board proceeded was consistent with the Board's letter and with its established processes and procedures–The process was not a denial of natural justice nor was it indicative of bias towards the union–The union also submits that the Board's finding of bad faith was based on an uncorroborated accusation–The finding of the original panel does not indicate reliance upon uncorroborated evidence.

Reconsideration–Employer status–Practice and procedure–Evidence–Error of law or policy–With respect to the union's concern regarding the employer's status in the matter, the reconsideration panel states that the employer does have a right to participate and be heard–It was not inappropriate for the Board to receive information from the employer relevant to the issue before it, since the employer was a party to the settlement agreement–The original panel considered all

rendu sa décision définitive à cet égard – Il est impossible de conclure que la décision du Conseil dans *Stan Campbell*, précitée, a mis un terme à la compétence que s'était réservé le banc initial ou y a apporté quelque modification que ce soit de conclure que la décision du banc de révision du Conseil dans *Stan Campbell*, 26 mai 2005 (CCRI LD 1247).

Réexamen – Respect du délai de présentation – Pratique et procédure – Le syndicat prétend que le banc initial n'avait pas compétence pour statuer sur les plaintes parce qu'elles ont été déposées à l'extérieur du délai prescrit – Le délai de 90 jours ne s'appliquait pas puisque la question était examinée en vertu du pouvoir que le Conseil s'était réservé; par conséquent, les plaintes avaient été déposées dans le délai prévu.

Réexamen – Compétence – Erreur de droit ou de principe – Justice naturelle – Preuve – Pratique et procédure – Le syndicat allègue que le Conseil ne lui a pas permis de présenter des observations sur le bien-fondé de l'affaire avant que le banc initial ne rende sa décision puisque les observations qu'il a présentées portaient uniquement sur la compétence du Conseil – Il incombe aux parties de fournir au Conseil les renseignements, documents et arguments qu'elles jugent nécessaires pour appuyer leurs positions – Si l'une des parties fournit trop peu de renseignements ou décide de se concentrer exclusivement sur une question particulière, le Conseil peut quand même statuer sur toutes les questions dont il est saisi – Le Conseil s'est prononcé sur la question de sa compétence avant de se pencher sur le bien-fondé des plaintes – Le banc de révision est d'avis que le Conseil a procédé conformément à la manière décrite dans sa lettre et aux procédures et processus établis – Le processus ne constituait pas un déni de justice naturelle ni ne démontrait une partialité à l'endroit du syndicat – La requérante soutient en outre que le Conseil a conclu que le syndicat avait agi de mauvaise foi en s'appuyant sur une accusation non corroborée – Rien n'indique que la conclusion du banc initial est fondée sur un élément de preuve non corroboré.

Réexamen – Statut d'employeur – Pratique et procédure – Preuve – Erreur de droit ou de principe – En ce qui concerne la préoccupation du syndicat quant au statut de l'employeur dans la présente affaire, le banc de révision invoque le fait que l'employeur a le droit de participer à la procédure et d'être entendu – Il n'y avait rien de répréhensible à ce que le Conseil reçoive des renseignements de l'employeur relativement à la question dont il était saisi, puisque l'employeur était

the relevant evidence and circumstances–The fact that the union does not agree with the Board's assessment does not constitute proof of an error of law or policy on the part of the original panel–The reconsideration application does not meet the required circumstances set out in section 44 of the *Regulations* and is therefore dismissed.

partie à l'entente – Le banc initial a tenu compte de l'ensemble des éléments de preuve et des faits pertinents – Le fait que le syndicat soit en désaccord avec l'analyse du Conseil ne prouve nullement que le banc initial a commis une erreur de droit ou de principe – La demande de réexamen ne satisfait pas aux critères établis par l'article 44 du *Règlement*, et elle est dès lors rejetée.

A reconsideration panel of the Board, composed of Mr. Douglas G. Ruck, Q.C., Vice-Chairperson, and Messrs. Patrick J. Heinke and Daniel Charbonneau, Members, considered the above-noted application for reconsideration filed under section 18 of the *Canada Labour Code (Part I–Industrial Relations)* (the *Code*).

Un banc de révision du Conseil composé de Me Douglas G. Ruck, c.r., Vice-président, ainsi que de MM. Patrick J. Heinke et Daniel Charbonneau, Membres, a examiné la demande de réexamen susmentionnée présentée en vertu de l'article 18 du *Code canadien du travail (Partie I – Relations du travail)* (le *Code*).

Section 16.1 of the *Code* provides that the Board may decide any matter before it without holding an oral hearing.

L'article 16.1 du *Code* prévoit que le Conseil peut trancher toute affaire dont il est saisi sans tenir d'audience.

Counsel of Record

Procureurs inscrits au dossier

Ms. Cynthia Watson, for Teamsters Local Union No. 879;
Mr. John-Edward C. Hyde, for McKinlay Transport Limited.

Me Cynthia Watson, pour la section locale 879 de la Fraternité internationale des Teamsters;
Me John-Edward C. Hyde, pour McKinlay Transport Limited.

These reasons for decision were written by Mr. Douglas G. Ruck, Q.C., Vice-Chairperson.

Les présents motifs de décision ont été rédigés par Me Douglas G. Ruck., c.r., Vice-président.

I–Nature of the Application and Background

I – Nature de la demande et contexte

[1] On January 22, 2007, Teamsters Local Union No. 879 (the applicant or Teamsters) filed an application for reconsideration of the Board's decision in *Stan Campbell and David Kent Smith*, December 15, 2006 (CIRB LD 1537).

[1] Le 22 janvier 2007, la section locale 879 de la Fraternité internationale des Teamsters (la requérante ou les Teamsters) a présenté une demande de réexamen de la décision du Conseil dans *Stan Campbell et David Kent Smith*, 15 décembre 2006 (CCRI LD 1537).

[2] In *Stan Campbell and David Kent Smith*, *supra*, the Board found that the union's conduct in handling the disbursement of settlement funds amounted to a breach of its duty of fair representation contrary to section 37 of the *Code*. The Board also found that in denying the complainants their entitlement to a share of the settlement funds, the union's conduct constituted a violation of section 95(i) of the *Code*.

[2] Dans *Stan Campbell et David Kent Smith*, précitée, le Conseil a conclu que la conduite du syndicat dans le cadre de la répartition des fonds découlant de l'entente équivalait à un manquement au devoir de représentation juste, en violation de l'article 37 du *Code*. Le Conseil a également conclu qu'en refusant de verser aux plaignants la part des fonds découlant de l'entente qui leur revenait, le syndicat avait contrevenu à l'alinéa 95i) du *Code*.

[3] The factual background in this matter was set out in detail in *Stephen Jenkins et al.*, June 9, 2004 (CIRB LD 1102) and in the decision currently under

[3] Les faits de cette affaire sont exposés en détail dans *Stephen Jenkins et autres*, 9 juin 2004 (CCRI LD 1102) et dans la décision faisant l'objet d'un réexamen, en

reconsideration, namely *Stan Campbell and David Kent Smith, supra*. The reconsideration panel has diligently reviewed the prior decisions relevant to this matter, and the parties' submissions; it is, therefore, not necessary to repeat all of the facts here other than for the following summary.

[4] In 2001, McKinlay Transport Limited (McKinlay or the employer), an international trucking company, announced its intention to shut down its Canadian operations. In response to the pending closure, a number of grievances were filed by and on behalf of the employees. The various bargaining agents, namely Teamsters Local Union No. 879 (Local 879), Teamsters Local Union 938 (Local 938), Teamsters, Chauffeurs, Warehousemen and Helpers Local Union No. 141 (Local 141) and Teamsters, Chauffeurs, Warehousemen and Helpers Union, Local No. 880 (Local 880), (collectively referred to as the Locals), also filed a number of complaints and applications with the Board, including unfair labour complaints alleging violation of sections 94(1), 94(3) and 96 of the *Code*; an application seeking a review of the bargaining unit structure pursuant to section 18.1 of the *Code*; a single employer application pursuant to section 35 of the *Code* and an application for a declaration of a sale of business pursuant to sections 43, 44 and 45 of the *Code* (Board file nos. 22209-C and 22212-C). On April 25, 2002, Locals 141, 879 and 938 signed a memorandum of settlement with the employer. In exchange for cash payments, the three Locals agreed to withdraw all their applications and complaints filed with the Board.

[5] In *Stephen Jenkins et al., supra*, the Board dealt with 19 duty of fair representation complaints against the Locals arising from the settlement agreement with the employer. The 19 complainants argued that their respective bargaining agents had failed to represent them fairly because of their decision not to pursue the employees' individual grievances and because of the terms of settlement the Locals had negotiated with the employer. The Board dismissed the section 37 complaints as it found that there was no compelling evidence that would allow it to conclude that the Locals' decision to settle the outstanding matters with the employer and not to refer the grievances to

l'occurrence *Stan Campbell et David Kent Smith*, précitée. Le banc de révision a bien examiné les décisions antérieures ayant trait à la présente affaire, ainsi que les observations des parties. Il n'est donc pas nécessaire de réitérer tous les faits, à l'exception de ceux qui sont résumés ci-dessous.

[4] En 2001, McKinlay Transport Limited (McKinlay ou l'employeur), une entreprise internationale de transport routier, a annoncé son intention de mettre un terme à ses activités au Canada. En réaction à la fermeture imminente, un certain nombre de griefs ont été présentés par les employés ou pour leur compte. Les divers agents négociateurs, soit la section locale 879 de la Fraternité internationale des Teamsters (la section locale 879), la section locale 938 de la Fraternité internationale des Teamsters (la section locale 938), la section locale 141 de la Fraternité internationale des Teamsters (Teamsters, Chauffeurs, Warehousemen and Helpers) (la section locale 141) et la section locale 880 de la Fraternité internationale des Teamsters (Teamsters, Chauffeurs, Warehousemen and Helpers Union) (la section locale 880) (collectivement appelées les sections locales), ont également déposé un certain nombre de demandes et de plaintes devant le Conseil, dont des plaintes de pratique déloyale de travail alléguant violation des paragraphes 94(1) et 94(3) et de l'article 96 du *Code*; une demande de révision de la structure des unités de négociation en vertu de l'article 18.1 du *Code*; une demande de déclaration d'employeur unique en vertu de l'article 35 du *Code* et une demande de déclaration de vente d'entreprise en vertu des articles 43, 44 et 45 du *Code* (dossiers du Conseil n^{os} 22209-C et 22212-C). Le 25 avril 2002, les sections locales 141, 879 et 938 ont signé un protocole d'entente avec l'employeur. En échange de paiements en espèce, les trois sections locales ont accepté de retirer toutes les demandes et plaintes qu'elles avaient déposées devant le Conseil.

[5] Dans *Stephen Jenkins et autres*, précitée, le Conseil s'est penché sur 19 plaintes de manquement au devoir de représentation juste qui avaient été déposées contre les sections locales par suite de la conclusion du protocole d'entente avec l'employeur. Les 19 plaignants alléguaient que leur agent négociateur respectif avait manqué à leur devoir de représentation juste à leur endroit en décidant de retirer les griefs individuels des employés et en acceptant les modalités du protocole d'entente que les sections locales avaient négocié avec l'employeur. Le Conseil a rejeté les plaintes déposées en vertu de l'article 37 après avoir conclu que les plaignants n'avaient pas établi à sa satisfaction que la

arbitration, as part of that settlement, was arbitrary, discriminatory or in bad faith. The Board went on to say that:

> Although the Board is of the view that the complainants did not establish that there has been a violation of section 37 of the *Code* with respect to the manner the different locals have processed and settled their grievances, including the amount negotiated with the employer, the Board reserves jurisdiction on the issue of the union's representation with respect to the disposition of the settlement funds. Now that the Board has addressed the concerns of the complainants with respect to the union's duty of fair representation regarding the settlement and withdrawal of their grievances, the Board is of the view that the present matters must come to a final closure for the complainants who did not sign the requested release and, consequently, did not receive their share of the negotiated settlement. The Board encourages the parties to make arrangements to resolve this outstanding issue.
>
> (page 41)

[6] The Board gave the parties until July 16, 2004, to come to some arrangement to finalize the disbursement of the settlement funds to the employees who had not signed the release.

[7] The complainants filed a reconsideration application of the Board's decision *Stephen Jenkins et al.*, *supra*, arguing that the original panel had erred in its finding that the Locals had not violated section 37 of the *Code*. In *Stan Campbell*, May 26, 2005 (CIRB LD 1247), the reconsideration panel dismissed the application and stated that:

> The conclusions reached by the original panel are based on the facts of the case and the applicants raise no new facts that would have caused the original panel to arrive at a different conclusion. Assertions that the original panel selectively assessed the evidence before it or that it missed or ignored certain evidence are not supported by a reading of the decision under review. Rather, the applicants simply disagree with the conclusions drawn from an assessment of those facts. There is nothing to indicate that the original panel misinterpreted the *Code*'s provisions or applied the wrong test concerning the duty of fair representation, so as to constitute an error of law or policy that casts serious doubt upon the interpretation of the *Code* or a breach of natural justice in the circumstances.
>
> (pages 9–10)

[8] The issue of the disposition of the settlement funds came back before the Board in *Stan Campbell and*

décision des sections locales de régler les questions en litige avec l'employeur et de ne pas renvoyer les griefs à l'arbitrage dans le cadre de cette entente avait été prise de manière arbitraire ou discriminatoire ou de mauvaise foi. Le Conseil a poursuivi en ces termes :

> Bien qu'ayant conclu que les plaignants n'ont pas démontré qu'il y avait eu violation de l'article 37 du *Code* en ce qui concerne la façon dont les différentes sections locales ont traité et réglé leurs griefs, y compris le montant qu'ils ont négocié avec l'employeur, le Conseil se réserve le pouvoir de statuer sur la représentation du syndicat dans le cadre de la répartition des fonds découlant de l'entente. Ayant pris en considération les préoccupations des plaignants eu égard au devoir de représentation juste du syndicat concernant l'entente et le retrait de leurs griefs, le Conseil est d'avis qu'il convient de mettre un point final aux présentes plaintes des plaignants qui ont refusé de signer la décharge et qui n'ont donc pas reçu leur part des fonds découlant de l'entente. Le Conseil encourage les parties à faire le nécessaire pour régler cette question en litige.
>
> (page 43)

[6] Le Conseil a accordé aux parties jusqu'au 16 juillet 2004 pour en venir à un accord qui mettrait un point final à la question de la répartition des fonds découlant de l'entente aux employés qui avaient refusé de signer la décharge.

[7] Les plaignants ont présenté une demande de réexamen de la décision du Conseil dans *Stephen Jenkins et autres*, précitée, en faisant valoir que le banc initial avait commis une erreur en concluant que les sections locales n'avaient pas contrevenu à l'article 37 du *Code*. Dans *Stan Campbell*, 26 mai 2005 (CCRI LD 1247), le banc de révision a rejeté la demandé en déclarant ce qui suit :

> Les conclusions tirées par le banc initial reposent sur les faits de l'affaire et les requérants n'invoquent aucun fait nouveau qui aurait amené le banc initial à en arriver à une conclusion différente. Les affirmations selon lesquelles le banc initial a trié sur le volet la preuve qui lui a été soumise ou n'a pas tenu compte de certaines preuves ne sont pas justifiées du fait de l'interprétation de la décision faisant l'objet du réexamen. Les requérants sont plutôt tout simplement en désaccord avec les conclusions tirées d'une évaluation de ces faits. Rien n'indique que le banc initial a mal interprété les dispositions du *Code* ou a appliqué le mauvais critère concernant le devoir de représentation juste, ce qui donnerait lieu à une erreur de droit ou de principe qui sèmerait de sérieux doutes sur l'interprétation du *Code* ou engendrerait une violation de la justice naturelle dans les circonstances.
>
> (page 10)

[8] La question de la répartition des fonds découlant de l'entente est de nouveau revenue devant le Conseil dans

David Kent Smith, supra. The complainants alleged that the manner in which the union handled the funds constituted a violation of sections 37 and 95(i) of the *Code*. The union challenged the jurisdiction of the Board, arguing that *Stephen Jenkins et al., supra*, was a final decision, confirmed on reconsideration, and that the Board was therefore *functus officio*. In response, the original panel explained:

> The resolution of grievances between a union and an employer, whether in the form of a settlement or otherwise, is subject to the Board's ability under section 37, to review the union's conduct during the course of reaching a settlement and necessarily includes the union's conduct during the course of carrying out that settlement. Consequently, the duty of fair representation also extends to the union's conduct in the disbursement of settlement funds following the resolution of a grievance.
>
> Although the Board dismissed the complainants' duty of fair representation complaints with respect to the manner the union processed and settled the grievances, it specifically and expressly reserved jurisdiction on the issue of the union's duty of representation in regard to the disposition of the settlement funds.
>
> The Board's findings were final with respect to the manner in which the different Teamsters locals had processed and settled the grievances. However, the Board's decision was not final on the issue of the union's conduct with respect to the disposition of the settlement funds by the union. This is so because, the Board specifically indicated in *Stephen Jenkins et al., supra*, that it was not clear to the Board what had become of the settlement funds that had been paid by the employer to the union and destined for those complainants who did not receive the settlement funds negotiated on their behalf because they refused to sign the requested release in order to pursue their complaints. The Board was not in a position to rule on that aspect of the union's conduct at that point in time. It therefore reserved its jurisdiction on that outstanding aspect of the complaint pending the parties' attempts to resolve the issue relating to the disbursement of the settlement funds.
>
> It is the Board's view that it is not *functus*, since it never directed its mind to the question of whether the union's conduct in regard to the disbursement of the settlement funds constituted a violation of section 37 of the *Code*. There was no decision by the Board on this issue. Rather, the Board provided the parties with some directions to assist in the settlement of this outstanding issue. This approach of dealing with some aspects of a complaint/application and leaving others undecided pending an inability of parties to reach an agreement, is not uncommon by this Board or other labour boards as well as arbitrators.
>
> In the present matter, the Board specifically retained jurisdiction to review the union's conduct in regard to the

Stan Campbell et David Kent Smith, précitée. Les plaignants alléguaient cette fois que le syndicat avait contrevenu à l'article 37 et à l'alinéa 95i) du *Code* dans le cadre de la répartition de ces fonds. Le syndicat a contesté la compétence du Conseil en faisant valoir que la décision rendue dans *Stephen Jenkins et autres*, précitée, était définitive, qu'elle avait été confirmée au terme d'une demande de réexamen, et que le Conseil était dès lors dessaisi de l'affaire. En réponse à cet argument, le banc initial a observé ce qui suit :

> Le règlement d'un grief entre un syndicat et un employeur – qu'il prenne la forme d'une entente ou autre – est assujetti au pouvoir du Conseil, en vertu de l'article 37, d'examiner la conduite du syndicat pendant les négociations qui ont mené au règlement et englobe nécessairement la conduite du syndicat dans la mise en application de ce règlement. Par conséquent, le devoir de représentation juste s'étend également à la conduite du syndicat dans le cadre de la répartition des fonds découlant de l'entente par suite du règlement d'un grief.
>
> Bien que le Conseil ait rejeté les plaintes de manquement au devoir de représentation juste déposées par les plaignants, qui portent sur la manière dont le syndicat a traité et réglé les griefs, il s'est expressément réservé le pouvoir de statuer sur la question du devoir de représentation du syndicat à l'égard de la répartition des fonds découlant de l'entente.
>
> Les conclusions du Conseil étaient définitives à l'égard de la manière dont les différentes sections locales des Teamsters avaient traité et réglé les griefs. La décision du Conseil n'était toutefois pas définitive sur la question de la conduite du syndicat à l'égard de la répartition des fonds découlant de l'entente. Il en est ainsi parce que le Conseil a expressément indiqué dans *Stephen Jenkins et autres*, précitée, qu'il n'était pas certain de ce qui était advenu des fonds découlant de l'entente qui avaient été versés par l'employeur au syndicat et qui étaient destinés aux plaignants qui n'ont pas reçu leur part des fonds découlant de l'entente négociée en leur nom parce qu'ils ont refusé de signer la décharge nécessaire, ce qui leur a permis de donner suite à leurs plaintes. À ce moment-là, le Conseil n'était pas en mesure de trancher cet aspect de la conduite du syndicat. Il s'est donc réservé le pouvoir de statuer sur cet aspect de la plainte laissé en suspens pendant que les parties tentaient de résoudre le litige concernant la répartition des fonds découlant de l'entente.
>
> Le Conseil estime qu'il ne s'est pas dessaisi de l'affaire, car il ne s'est jamais demandé si la conduite du syndicat dans le cadre de la répartition des fonds découlant de l'entente constituait une violation de l'article 37 du *Code*. Le Conseil n'a rendu aucune décision sur cette question. Il a plutôt donné aux parties des orientations afin de les aider à régler cette question laissée en suspens. Cette approche qui consiste à traiter de certains aspects d'une plainte ou d'une demande et d'en laisser d'autres en suspens en attendant que les parties soient en mesure de conclure une entente n'est pas exceptionnelle pour le présent Conseil, ni ne l'est pour les autres commissions des relations de travail ou les arbitres.
>
> Dans la présente affaire, le Conseil s'est expressément réservé le pouvoir d'examiner la conduite du syndicat dans le cadre de

disbursement of the settlement funds. In addition, the complainants filed a complaint under section 95(i) of the *Code*, following the Board's decision dismissing the reconsideration applications and after the union made its position clear that in its view, the complainants had foregone any right to an entitlement to the settlement monies.

The Board is therefore of the view that it does have the jurisdiction to enquire into and determine the outstanding issue surrounding the union's handling of the disbursement of the settlement funds, pursuant to its reserved jurisdiction in Board file nos. 22697-C and 22999-C, as well as under the most recent complaint filed in Board file no. 25443-C.

(*Stan Campbell and David Kent Smith*, *supra*, pages 12–13)

[9] The original panel found that the union's conduct amounted to a breach of sections 37 and 95(i) of the *Code* because it failed to adequately and fairly represent the complainants in the disbursement of the settlement funds. The original panel determined that the union did not have the right to decide that the complainants had forfeited their rights to share in the settlement funds on the basis that they had refused to execute a release waiving the employees' rights to file any complaints against the union.

II–Applicant's Grounds for Reconsideration

[10] The applicant requests that the Board reconsider its decision in *Stan Campbell and David Kent Smith*, *supra*, on the following grounds:

A. The Board did not have jurisdiction to make the decision as it was *functus* on the issue of the Union's representation of the Respondents.

B. The decision of the Board to reopen two past Board decisions in this matter in order to make a new and contradictory ruling conflicts with the longstanding Board policy that decisions of the Board are final.

C. The accumulation of procedural errors, the continued protraction of this litigation by the Board's delay, and the ongoing inappropriate conduct of Board representatives in this matter demonstrate bias against the Union.

D. In any event, the complaints filed in October of 2005 ought to have been dismissed as untimely. The Board's failure to address the issue of delay in its decision was an obvious error and in conflict with Board Policy.

E. Further, the Board's decision on the merits and the Board's award of compensation are obvious errors that conflict with the

la répartition des fonds découlant de l'entente. En outre, les plaignants ont déposé une plainte en vertu de l'alinéa 95i) du *Code* par suite de la décision du Conseil rejetant les demandes de réexamen et après que le syndicat eut expliqué clairement qu'à son avis les plaignants avaient renoncé à tout droit aux fonds découlant de l'entente.

Le Conseil est par conséquent d'avis qu'il a compétence pour étudier et trancher la question laissée en suspens quant à la conduite du syndicat dans le cadre de la répartition des fonds découlant de l'entente, conformément au pouvoir qu'il s'est réservé dans les dossiers du Conseil nos 22697-C et 22999-C, ainsi qu'en vertu de la plainte plus récente déposée dans le dossier du Conseil nº 25443-C.

(*Stan Campbell et David Kent Smith*, précitée, pages 13-14)

[9] Le banc initial a conclu que le syndicat avait contrevenu à l'article 37 et à l'alinéa 95i) du *Code* parce qu'il avait manqué à son devoir de représenter les intérêts des plaignants de manière juste et adéquate dans le cadre de la répartition des fonds découlant de l'entente. Le banc initial a déterminé que le syndicat n'avait pas le droit de décider que les plaignants avaient renoncé à leur droit de recevoir leur part des fonds découlant de l'entente parce qu'ils avaient refusé de signer une décharge stipulant qu'ils renonçaient à déposer toute plainte contre le syndicat.

II – Motifs à l'appui de la demande de réexamen de la requérante

[10] La requérante s'appuie sur les motifs suivants pour demander au Conseil de réexaminer sa décision dans *Stan Campbell et David Kent Smith*, précitée :

A. Le Conseil n'avait pas compétence pour rendre la décision car il était dessaisi de la question de la représentation que le syndicat avait offerte aux intimés.

B. La décision du Conseil de rouvrir deux décisions rendues dans ce dossier de manière à rendre une nouvelle décision contradictoire ne cadre pas avec la ligne de conduite du Conseil en vigueur depuis des années selon laquelle les décisions du Conseil sont définitives.

C. L'accumulation de vices de procédure, la prolongation constante de l'instance occasionnée par les retards du Conseil et la conduite répréhensible continue des représentants du Conseil dans ce dossier témoignent de la partialité du Conseil à l'endroit du syndicat.

D. Quoi qu'il en soit, les plaintes qui ont été déposées en octobre 2005 auraient dû être rejetées car elles avaient été déposées à l'extérieur du délai prescrit. Le fait que le Conseil n'ait pas soulevé la question du délai de présentation dans sa décision constitue une erreur manifeste qui est incompatible avec la ligne de conduite du Conseil.

E. De plus, les décisions du Conseil sur le bien-fondé et le dédommagement qu'il a accordé constituent des erreurs

Board's policy and prior jurisprudence pertaining to the Union's discretion over settlement.

F. Finally, the Board's decision contains numerous errors in law in so far as the decision purports to rely on evidence that was not in front of the Board and/or submissions that were contested and could not possibly be accepted as fact without a full hearing.

III–Analysis and Decision

[11] The *Code* provides the Board with the authority to reconsider any of its decisions. The circumstances under which a reconsideration application may be granted are set out in section 44 of the *Canada Industrial Relations Board Regulations, 2001* (the *Regulations*), which reads as follows:

44. The circumstances under which an application shall be made to the Board exercising its power of reconsideration under section 18 of the *Code* include the following:

(a) the existence of facts that were not brought to the attention of the Board, that, had they been known before the Board rendered the decision or order under reconsideration, would likely have caused the Board to arrive at a different conclusion;

(b) any error of law or policy that casts serious doubt on the interpretation of the *Code* by the Board;

(c) a failure of the Board to respect a principle of natural justice; and

(d) a decision made by a Registrar under section 3.

[12] As stated and confirmed in numerous Board decisions, a reconsideration application does not serve as an appeal of the original decision, nor is it an opportunity to reargue that which was previously heard and considered (see *Professional Personnel Ltd.*, [2002] CIRB no. 191; and 98 CLRBR (2d) 197; and *591992BC Ltd.*, [2001] CIRB no. 140).

[13] Although the applicant has provided the above-noted six grounds for reconsideration, the Board is of the opinion that the applicant's grounds raise two main concerns: (1) the Board lacked the requisite jurisdiction to render a decision; and (2) the Board ignored and/or failed to adequately consider the issues

manifestes qui sont incompatibles avec la ligne de conduite du Conseil et la jurisprudence relative au pouvoir discrétionnaire des syndicats à l'égard des ententes.

F. En dernier lieu, la décision du Conseil contient de nombreuses erreurs de droit, dans la mesure où le Conseil prétend s'appuyer sur des éléments de preuve qui n'avaient pas été portés à son attention ou sur des observations qui ont été contestées et qui ne pouvaient pas être admises en preuve sans la tenue d'une audience.

(traduction)

III – Analyse et décision

[11] Le *Code* confère au Conseil le pouvoir de réexaminer toutes ses décisions. Les circonstances dans lesquelles une demande de réexamen peut être présentée sont énoncées à l'article 44 du *Règlement de 2001 sur le Conseil canadien des relations industrielles* (le *Règlement*), qui est libellé comme suit :

44. Les circonstances dans lesquelles une demande de réexamen peut être présentée au Conseil sur le fondement du pouvoir de réexamen que lui confère l'article 18 du *Code* comprennent les suivantes :

a) la survenance de faits nouveaux qui, s'ils avaient été portés à la connaissance du Conseil avant que celui-ci ne rende la décision ou l'ordonnance faisant l'objet d'un réexamen, l'auraient vraisemblablement amené à une conclusion différente;

b) la présence d'erreurs de droit ou de principe qui remettent véritablement en question l'interprétation du *Code* donnée par le Conseil;

c) le non-respect par le Conseil d'un principe de justice naturelle;

d) toute décision rendue par un greffier aux termes de l'article 3.

[12] Comme il est établi et confirmé dans de nombreuses décisions du Conseil, une demande de réexamen ne constitue pas un recours en appel de la décision initiale du Conseil, ni ne se veut un moyen de débattre de nouveau une affaire qui a déjà été entendue et tranchée (voir *Professional Personnel Ltd.*, [2002] CCRI n° 191; et 98 CLRBR (2d) 197; et *591992BC Ltd.*, [2001] CCRI n° 140).

[13] Même si la requérante a invoqué les six motifs susmentionnés à l'appui de sa demande de réexamen, le Conseil estime qu'ils soulèvent deux grandes questions, soit (1) que le Conseil n'avait pas compétence pour rendre une décision et (2) qu'il a manqué à son obligation d'examiner adéquatement les questions et les

and arguments raised by the applicant. The Board will therefore address these concerns in that order.

A–Jurisdiction

[14] The applicant union submits that the Board did not have the jurisdiction to render the 2006 decision because it was *functus officio* on all issues pertaining to the union's representation of its members in relation to the negotiation and disbursement of the settlement funds and/or because the complaints were filed in an untimely basis.

[15] The applicant acknowledges that the Board had reserved its jurisdiction over the settlement funds, but submits that it could only reserve its jurisdiction for a limited time, that is, until July 16, 2004. The union is claiming that the Board became *functus officio* because it had stipulated that the parties were to advise it of their settlement arrangements by July 16, 2004, and the complainants did not comply with the Board's direction. The applicant also submits that the reconsideration decision in *Stan Campbell*, *supra*, unequivocally confirmed that the file was closed.

[16] *Functus officio* is a common law rule that precludes a decision maker from altering or changing a decision once rendered. The rule exists to provide a level of finality and certainty to the decision-making process. Evidently, if the courts and tribunals were able to change or vary their decisions at will, it could result in a never-ending process. However, prior to rendering a final decision, a decision maker has the power to reopen the proceedings in order to hear more evidence or request further submissions from the parties in appropriate circumstances. The rule of *functus officio* applies when a final decision is rendered.

[17] In the often referenced case of *Chandler* v. *Alberta Association of Architects*, [1989] 2 S.C.R. 848, the Supreme Court of Canada provided the following guidance with respect to the rule and its application to administrative tribunals:

> To this extent, the principle of *functus officio* applies. It is based, however, on the policy ground which favours finality of

arguments de la requérante ou qu'il n'en a pas tenu compte. Le Conseil examinera donc ces deux questions dans cet ordre.

A – La compétence

[14] La requérante soutient que le Conseil n'avait pas compétence pour rendre la décision de 2006 parce qu'il était dessaisi de toutes les questions ayant trait à la représentation que le syndicat avait offerte à ses membres dans le cadre de la négociation et de la répartition des fonds découlant de l'entente ou parce que les plaintes avaient été déposées à l'extérieur du délai prescrit.

[15] La requérante admet que le Conseil s'était réservé le pouvoir de statuer sur la question de la répartition des fonds découlant de l'entente, mais elle allègue que le Conseil ne pouvait demeurer saisi de l'affaire que pour une période limitée, c'est-à-dire jusqu'au 16 juillet 2004. Le syndicat estime que le Conseil était dessaisi de l'affaire puisqu'il avait accordé aux parties jusqu'au 16 juillet 2004 pour l'aviser de l'accord qu'elles auraient conclu et que les plaignants ne se sont pas conformés à cette directive. La requérante soutient également que le banc de révision a confirmé sans équivoque, dans *Stan Campbell*, précitée, que le dossier était fermé.

[16] Le principe de dessaisissement est une règle de droit commun selon laquelle une fois que la décision est rendue, le décideur ne peut la modifier. Ce principe a pour but d'assurer une certaine finalité et un facteur de certitude dans le cadre du processus décisionnel. Il va de soi que si les tribunaux étaient capables de modifier leurs décisions à volonté, les procédures pourraient ne jamais prendre fin. Il n'en reste pas moins qu'avant de rendre une décision définitive, le décideur a le pouvoir de rouvrir des procédures afin de recevoir d'autres éléments de preuve ou de demander aux parties de lui présenter des observations complémentaires, s'il y a lieu. Le principe de dessaisissement s'applique dès qu'une décision définitive est rendue.

[17] Dans l'arrêt *Chandler* c. *Alberta Association of Architects*, [1989] 2 R.C.S. 848, cité à plusieurs reprises, la Cour suprême du Canada a fourni les directives suivantes aux tribunaux administratifs au sujet du principe de dessaisissement et de son application :

> Le principe du *functus officio* s'applique dans cette mesure. Cependant, il se fonde sur un motif de principe qui favorise le

> proceedings rather than the rule which was developed with respect to formal judgments of a court whose decision was subject to a full appeal. For this reason I am of the opinion that its application must be more flexible and less formalistic in respect to the decisions of administrative tribunals which are subject to appeal only on a point of law. Justice may require the reopening of administrative proceedings in order to provide relief which would otherwise be available on appeal.
>
> (page 862)

[18] In the matter at hand, it is not necessary to rely exclusively upon the more flexible or less formalistic approach advocated by the Supreme Court. The original panel specifically reserved its jurisdiction with respect to the disposition of the settlement funds pending the parties' attempts to resolve that aspect of the complaints. As such, the rule of *functus officio* does not apply because a final decision had not been rendered on this aspect of the complaint. Support for this finding is found in numerous decisions, including *Canada (Attorney General)* v. *Grover* (1995), 28 Admin. L.R. (2d) 231. In *Canada (Attorney General)* v. *Grover*, *supra*, the Canadian Human Rights Tribunal had ordered the reinstatement of the complainant, but reserved its jurisdiction to determine the matter of the appropriate position if the parties were unable to reach a solution. Since the parties were not able to resolve this aspect of the case, the complainant asked that the Tribunal render a decision. The respondent petitioned the Federal Court, Trial Division, for a declaratory judgment that confirmed that the Tribunal was *functus officio* because a decision had been rendered. The Court ruled in favour of the complainant and, although its comments referred to the *Canada Human Rights Act*, R.S. 1985, C.H.-6, they have a general application to administrative bodies:

> ... Therefore, the remedial powers in subs. 53(2) should be interpreted as including the power to reserve jurisdiction on certain matters in order to ensure that the remedies ordered by the Tribunal are forthcoming to complainants. The denial of such a power would be overly formalistic and would defeat the remedial purpose of the legislation. In the context of a rather complex remedial order, it makes sense for the Tribunal to remain seized of jurisdiction with respect to remedial issues in order to facilitate the implementation of the remedy. This is consistent with the overall purpose of the legislation and with the flexible approach advocated by Sopinka J. in *Chandler*, *supra*. It would frustrate the mandate of the legislation to require the complainant to seek the enforcement of an unambiguous order in the Federal Court or to file a new

> caractère définitif des procédures plutôt que sur la règle énoncée relativement aux jugements officiels d'une cour de justice dont la décision peut faire l'objet d'un appel en bonne et due forme. C'est pourquoi j'estime que son application doit être plus souple et moins formaliste dans le cas de décisions rendues par des tribunaux administratifs qui ne peuvent faire l'objet d'un appel que sur une question de droit. Il est possible que des procédures administratives doivent être rouvertes, dans l'intérêt de la justice, afin d'offrir un redressement qu'il aurait par ailleurs été possible d'obtenir par voie d'appel.
>
> (page 862)

[18] Dans la présente affaire, il n'est pas nécessaire de s'en remettre exclusivement à la démarche plus souple ou moins formaliste que préconise la Cour suprême. Le banc initial s'est expressément réservé le pouvoir de statuer sur la question de la répartition des fonds découlant de l'entente pendant que les parties tentaient de conclure un accord quant à cet aspect des plaintes. C'est donc à dire que le principe du dessaisissement ne s'applique pas puisque le Conseil n'avait pas encore rendu sa décision définitive à cet égard. Ce point de vue est confirmé par de nombreuses décisions, notamment *Canada (Attorney General)* v. *Grover* (1995), 28 Admin. L.R. (2d) 231. Dans *Canada (Attorney General)* v. *Grover*, précité, le Tribunal canadien des droits de la personne avait ordonné que le plaignant soit réintégré, mais il s'était réservé le pouvoir de statuer sur la question du poste à lui attribuer si les parties n'arrivaient pas à trouver une solution. Les parties n'ayant pas réussi à résoudre cet aspect de l'affaire, le plaignant a demandé au Tribunal de rendre une décision. L'intimé a adressé une requête à la Cour fédérale, Section de première instance, en vue d'obtenir un jugement déclaratoire qui confirmait que le Tribunal était dessaisi de l'affaire parce qu'une décision avait été rendue. La Cour a donné raison au plaignant et, même si ses observations renvoient à la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, L.R.C. 1985, ch. H-6, elles s'appliquent de façon générale aux organismes administratifs :

> ... Par conséquent, les pouvoirs de redressement que lui confère le par. 53(2) doivent être interprétés comme s'ils comprenaient le pouvoir qu'a le Tribunal de se réserver le pouvoir de trancher certaines questions afin de veiller à ce que les plaignants jouissent effectivement du redressement qu'il leur a accordé. Le fait de déposséder un décideur de ce pouvoir ferait preuve d'un formalisme excessif et irait à l'encontre des objectifs de redressement de la loi. Dans le contexte d'une ordonnance de redressement assez complexe, il est logique que le Tribunal se réserve le pouvoir de trancher les questions relatives au redressement afin d'en faciliter la mise en application. Cette solution correspond à l'objectif général de la loi et à l'approche souple que préconise le juge Sopinka dans l'arrêt *Chandler*, précitée. Ce serait contrecarrer l'objectif de la loi que d'obliger

complaint in order to obtain the full remedy awarded by the Tribunal.

(*Canada (Attorney General)* v. *Grover*, *supra*, page 249)

le plaignant à demander à la Cour fédérale de forcer l'exécution d'une ordonnance qui ne comporte aucune ambiguïté ou à déposer une nouvelle plainte pour obtenir le redressement intégral accordé par le Tribunal.

(*Canada (Attorney General)* v. *Grover*, précité, page 249; traduction)

[19] The applicant contends that although the original panel reserved its jurisdiction to consider the settlement issue, the Board became *functus officio* because, first, the parties had not resolved the matter by July 16, 2004, and second, the reconsideration panel had closed the file in *Stan Campbell*, *supra*. The Board is not convinced by either of those arguments. In the opinion of the reconsideration panel, the date of July 16, 2004, was not, in any manner, meant to serve as the date upon which the Board's jurisdiction would end. As clearly stated in the decision, July 16, 2004, was the date that the parties were given to come to some arrangements to finalize the disbursement of the settlement funds and to report to the Board. It is neither logical nor reasonable to assume that failure to achieve a settlement would cause the Board to divest itself of its jurisdiction over the matter. If, in fact, the parties were not able to reach a settlement, the Board could exercise its jurisdiction to inquire into this issue at any time after July 16, 2004, upon application by either party or upon its own motion.

[19] La requérante soutient que, même si le banc initial s'est réservé le pouvoir de statuer sur la question de la répartition des fonds découlant de l'entente, le Conseil n'en était pas moins dessaisi du dossier, d'abord parce que les parties n'avaient toujours pas résolu la question en litige le 16 juillet 2004 et ensuite parce que le banc de révision avait fermé le dossier dans *Stan Campbell*, précitée. Selon le Conseil, ni l'un ni l'autre de ces arguments n'est convaincant. D'après le banc de révision, le délai du 16 juillet 2004 ne signifiait d'aucune manière que la compétence du Conseil prenait fin à cette date-là. Comme il est clairement indiqué dans la décision, il s'agissait de la date limite qui avait été fixée aux parties pour conclure un accord afin de mettre un point final à la répartition des fonds découlant de l'entente et d'en rendre compte au Conseil. Il n'est pas logique ni réaliste de croire que le Conseil se trouverait dépouillé de son pouvoir de trancher la question en litige si les parties étaient incapables d'en arriver à un accord. Dans la mesure où les efforts des parties se solderaient par un échec, le Conseil pouvait exercer sa compétence pour examiner la question n'importe quand après le 16 juillet 2004, sur réception d'une demande de l'une ou l'autre partie, ou de sa propre initiative.

[20] As for the reconsideration decision *Stan Campbell*, *supra*, the issue before the Board was not the disbursement of the settlement funds or the original panel's reserved jurisdiction. The reconsideration panel described the reconsideration application as being:

... the same as the initial complaint against the union. The applicants remain dissatisfied with the representation they received by the union. It appears to the reconsideration panel that the applicants are attempting to re-argue their initial complaint, which was dismissed by the Board.

(page 9)

[20] Pour ce qui est de la décision du banc de révision dans *Stan Campbell*, précitée, la question dont le Conseil était saisi ne portait pas sur la répartition des fonds découlant de l'entente ou sur la compétence que s'était réservé le banc initial. Le banc de révision a d'ailleurs décrit la demande de réexamen dans les termes suivants :

... les mêmes faits que la plainte déposée initialement à l'encontre du syndicat. Les requérants ne sont toujours pas satisfaits de la représentation offerte par le syndicat. Il ne fait aucun doute que les requérants tentent de faire valoir de nouveau leur plainte initiale, qui a été rejetée par le Conseil.

(page 10)

[21] The reconsideration panel concluded that the application did not satisfy the requirements of section 44 of the *Regulations* and, accordingly, it dismissed the application and closed the file. In the opinion of the present reconsideration panel, there is simply no basis for concluding that the Board's

[21] Après avoir conclu que la demande ne satisfaisait pas aux exigences de l'article 44 du *Règlement*, le banc de révision a rejeté la demande et fermé le dossier. Le présent banc de révision estime qu'il est tout simplement impossible de conclure que la décision du Conseil dans *Stan Campbell*, précitée, a mis un terme à

decision in *Stan Campbell*, *supra*, terminated or, in any way, varied the original panel's reserved jurisdiction. The reconsideration panel dismissed the reconsideration application and thereby closed the reconsideration file. Therefore, the only issue that remained to be determined by the original panel in the present matter was the disbursement of the settlement funds.

B–Timeliness

[22] The union contends that the original panel did not have jurisdiction to consider the complaints filed in 2005 by the complainants, pursuant to sections 37 and 95(i), because they were not filed within the requisite 90 days, as per section 97(2) of the *Code*, and were, therefore, time-barred.

[23] The original panel described the sequence of events as follows:

> Following the Board's reconsideration decision in *Stan Campbell*, *supra*, the complainants unsuccessfully attempted to collect their share of the settlement funds, now that they had exhausted the reconsideration process. They then wrote to the Board in regard to their attempts to receive their settlement amount. The matter was referred to the undersigned pursuant the Board's reserved jurisdiction in *Stephen Jenkins et al.*, *supra*.
>
> On November 7, 2005, the complainants filed another complaint alleging violation of section 95(i) by the union (Board file no. 25443-C). In this complaint, both complainants maintain that the union is discriminating against them by refusing to give them their share ($6,000 each) of the negotiated settlement because they filed an application or complaint before the Board. This complaint was assigned to the undersigned. ...
>
> (*Stan Campbell and David Kent Smith*, *supra*, page 7)

[24] As noted, and as evident from the above, this was not a situation in which a new issue that had not been presented to the Board previously, was now being brought to the union's attention. The original panel had reserved its jurisdiction to consider the matter of the disbursement of the settlement funds and the complainants requested that the Board exercise its jurisdiction. The 90-day time limit did not apply because the issue was under consideration in accordance with the Board's reserved jurisdiction. In *Stan Campbell and David Kent Smith*, *supra*, the original panel described the issue as follows:

la compétence que s'était réservé le banc initial ou y a apporté quelque modification que ce soit. En rejetant la demande de réexamen, le banc de révision a par le fait même fermé ce dossier. Il s'ensuit que l'unique question qu'il restait au banc initial à trancher dans l'affaire en instance était celle de la répartition des fonds découlant de l'entente.

B – Le délai de présentation

[22] Le syndicat prétend que le banc initial n'avait pas compétence pour statuer sur les plaintes alléguant violation de l'article 37 et de l'alinéa 95i) que les plaignants ont déposées en 2005, parce qu'elles avaient été déposées à l'extérieur du délai de 90 jours prescrit par le paragraphe 97(2) du *Code* et qu'elles étaient dès lors irrecevables.

[23] Voici comment le banc initial a décrit le fil des événements :

> Après la décision du Conseil dans *Stan Campbell*, précitée, rendue au terme de la demande de réexamen, les plaignants ont tenté sans succès d'obtenir leur part des fonds découlant de l'entente, puisqu'ils avaient épuisé le processus de réexamen. Ils ont alors écrit au Conseil au sujet de leurs tentatives visant à recevoir leur part de l'entente. Cette question a été soumise à la soussignée en vertu de la compétence que s'est réservé le Conseil dans *Stephen Jenkins et autres*, précitée.
>
> Le 7 novembre 2005, les plaignants ont déposé une autre plainte alléguant violation de l'alinéa 95i) par le syndicat (dossier du Conseil n° 25443-C). Dans cette plainte, les deux plaignants allèguent que le syndicat fait preuve de discrimination à leur égard en refusant de leur donner leur part (6 000 $ chacun) du fonds découlant de l'entente parce qu'ils ont déposé une demande ou une plainte auprès du Conseil. Cette plainte a été assignée à la soussignée...
>
> (*Stan Campbell et David Kent Smith*, précitée, page 7)

[24] Comme nous l'avons déjà indiqué, et ainsi qu'il est indiqué dans l'extrait ci-dessus, dans la présente affaire, nous ne sommes pas en présence d'une situation où le syndicat a appris l'existence d'une nouvelle question dont le Conseil n'avait pas été saisi précédemment. La réalité est que le banc initial s'était réservé le pouvoir de se pencher sur la question de la répartition des fonds découlant de l'entente et que les plaignants lui ont demandé d'exercer ce pouvoir. Le délai de 90 jours ne s'appliquait pas puisque la question était examinée en vertu du pouvoir que le Conseil s'était réservé. Dans *Stan Campbell et David Kent Smith*, précitée, le banc initial a décrit la question comme suit :

In essence then, the real question before this Board is whether it was appropriate conduct in these circumstances for the union to impose the conditions, by means of requiring a signed release or otherwise, of relinquishing the right to pursue their statutory complaints, on entitlement to the settlement funds, and for it to unilaterally determine that any such entitlement was forfeited after a certain point in time.

(page 15)

[25] The reconsideration panel is satisfied that the issue concerning the disbursement of the settlement funds was considered in accordance with the original panel's reserved jurisdiction and that the complaints were, therefore, timely.

C–Allegations of Obvious Errors

[26] The applicant contends that, throughout the course of the proceedings, it raised concerns about perceived bias against the union and that the original panel failed to adequately address them in *Stan Campbell and David Kent Smith*, *supra*. Moreover, the union submits that contrary to the rules of natural justice, it was denied an opportunity to file submissions on the merits of the complainants' position prior to the original panel's decision since the submissions it made dealt only with the Board's jurisdiction. The union argues that this was a denial of natural justice and that it was indicative of the bias against the union.

[27] It is not uncommon or surprising that, at times, a party may place greater significance or reliance upon its arguments or a particular argument than does the Board. However, notwithstanding a party's perception of its own argument, a quasi-judicial tribunal does not always deem it necessary to provide extensive reasoning, where a single factual finding or legal principle may be dispositive of an issue. If the Board is not persuaded by a line of argument proffered by a party, it may suffice to simply acknowledge that the argument was considered but not substantiated, and proceed to consider the more substantive issues. In the matter at hand, the original panel made it clear that it had considered the union's arguments but that it did not accept the union's allegation of bias.

[28] As for the applicant's allegation that the Board demonstrated bias towards the union when it denied the union an opportunity to file submissions on the merits of the case before the Board issued its decision in *Stan Campbell and David Kent Smith*, *supra*, the

Essentiellement, la véritable question que le présent Conseil est appelé à trancher consiste à déterminer si, dans ces circonstances, le syndicat a agi de façon appropriée en exigeant comme condition d'obtention des fonds découlant de l'entente, sous forme d'une décharge signée ou autrement, que les plaignants renoncent au droit de donner suite à leurs plaintes et en déterminant de façon unilatérale que ceux-ci seraient privés de tout droit de ce genre après l'expiration d'un certain délai.

(page 16)

[25] Le banc de révision est convaincu que la question de la répartition des fonds découlant de l'entente a été examinée dans le contexte du pouvoir que le banc initial s'était réservé et que, partant, les plaintes avaient été déposées dans le délai prévu.

C – Les allégations d'erreurs manifestes

[26] La requérante soutient qu'elle a fait part, tout au long de la procédure, de ses préoccupations au sujet de l'existence de partialité apparente à l'endroit du syndicat, mais que le banc initial n'a pas traité de la question de façon adéquate dans *Stan Campbell et David Kent Smith*, précitée. Le syndicat ajoute que le Conseil ne lui a pas permis de présenter des observations sur le bien-fondé de la position des plaignants avant que le banc initial ne rende sa décision, puisque les observations qu'il a présentées portaient uniquement sur la compétence du Conseil. Le syndicat estime qu'il s'agit là d'un déni de justice naturelle et que cela montre de la partialité à son endroit.

[27] Il n'est pas surprenant ni inhabituel qu'une partie accorde parfois plus de poids ou d'importance à son argumentation ou à un argument particulier que ne le fait le Conseil. Cela dit, peu importe la perception d'une partie à l'égard de sa propre argumentation, rien n'oblige un tribunal quasi judiciaire à rendre des motifs détaillés lorsqu'une simple conclusion de fait ou un seul principe juridique suffit à déterminer l'issue d'une question. Si les arguments présentés par une partie ne sont pas convaincants, le Conseil pourrait simplement indiquer qu'il en a tenu compte mais qu'il ne les a pas jugés valides, avant de passer à l'examen des questions de fond. Dans la présente affaire, le banc initial a expressément indiqué qu'il avait tenu compte des arguments du syndicat, mais qu'il n'avait pas retenu l'allégation de partialité à son endroit.

[28] En ce qui concerne l'allégation de la requérante voulant que le Conseil ait fait montre de partialité en ne permettant pas au syndicat de présenter des observations sur le bien-fondé de l'affaire avant de rendre sa décision dans *Stan Campbell et David Kent*

reconsideration panel finds that such an argument is not supported by the record. Following the case management meeting held on January 20, 2006, the Board notified the parties by letter dated January 24, 2006, that:

> The respondent union will have until no later than February 10, 2006 to file a combined response to the complaint in Board file no. 25443-C and any further submissions in Board file nos. 22999-C and 22697-C, including any issues with respect to the Board's jurisdiction. The complainants will have until no later than February 20, 2006 to file a reply.

[29] Despite the Board's letter of January 24, 2006, the applicant elected to focus primarily on the Board's jurisdiction to consider the issue of the disbursement of the settlement funds. In *Stan Campbell and David Kent Smith*, *supra*, the Board addressed the jurisdictional concerns and went on to consider the merits of the complaints.

[30] Section 16.1 provides the Board with the discretionary authority to decide any matter before it without holding an oral hearing. It is, therefore, incumbent upon the parties, in compliance with section 12(1) of the *Regulations*, to provide the Board with all of the information, documentation and arguments they consider necessary to establish their position. Therefore, it is expected that parties will address all issues relevant to the matter in dispute and, thus, if the Board decides to proceed without a public hearing, it will do so based upon the written representations on file. Unless it specifically indicates its intention to do so, the Board will not bifurcate the case in order to make a determination on a preliminary matter and then, depending upon the outcome, request further submissions from the parties.

[31] Consequently, if a party submits a paucity of information or elects to focus exclusively on a particular issue, the Board, nonetheless, may still proceed to render its decision on all matters requiring its determination. In the case at hand, the Board had not advised the parties, nor in any manner indicated that if it did not rule in the applicant's favour on the jurisdictional issue, it would await further submissions from the parties on the merits of the complaint. The

Smith, précitée, le banc de révision estime que cet argument n'est pas étayé par les documents au dossier. À l'issue de la réunion de gestion de l'affaire qui s'est tenue le 20 janvier 2006, le Conseil a avisé les parties, au moyen d'une lettre en date du 24 janvier 2006, de ce qui suit :

> Le syndicat intimé aura jusqu'au 10 février 2006 au plus tard pour présenter tant une réponse à la plainte au dossier du Conseil n° 25443-C que toute autre observation qu'il juge nécessaire relativement aux dossiers du Conseil n^{os} 22999-C et 22697-C, y compris toute question ayant trait à la compétence du Conseil. Les plaignants auront jusqu'au 20 février 2006 au plus tard pour présenter leur réplique.
>
> (traduction)

[29] Malgré la lettre du Conseil en date du 24 janvier 2006, la requérante a décidé d'axer son argumentation sur le pouvoir du Conseil de trancher la question de la répartition des fonds découlant de l'entente. Dans *Stan Campbell et David Kent Smith*, précitée, le Conseil s'est prononcé sur la question de sa compétence avant de se pencher sur le bien-fondé des plaintes.

[30] L'article 16.1 prévoit que le Conseil a le pouvoir discrétionnaire de trancher toute question ou affaire dont il est saisi sans tenir d'audience. En application du paragraphe 12(1) du *Règlement*, il incombe dès lors aux parties de fournir au Conseil les renseignements, documents et arguments qu'elles jugent nécessaires pour appuyer leur position. Par conséquent, on s'attend à ce que les parties fassent valoir leurs arguments sur toutes les questions en litige dans le cadre d'une affaire donnée, de manière à ce que le Conseil dispose des observations écrites au dossier s'il décide de trancher l'affaire sans tenir d'audience. À moins qu'il n'indique expressément que telle est son intention, le Conseil ne scindera pas l'affaire afin de statuer sur une question préliminaire, pour ensuite demander aux parties, suivant la décision qu'il aura rendue, de lui présenter des observations supplémentaires.

[31] Par conséquent, si l'une des parties fournit trop peu de renseignements ou décide de se concentrer exclusivement sur une question particulière, le Conseil peut quand même statuer sur toutes les questions dont il est saisi. En l'espèce, le Conseil n'avait pas prévenu les parties, ni indiqué de quelque façon que ce soit qu'elles auraient l'occasion de lui présenter des observations supplémentaires sur le bien-fondé de la plainte s'il rendait une décision défavorable à l'endroit

original panel had, in fact, turned its attention to this very matter and stated:

> In its submission, the union asserts that the Board has to determine the issue of jurisdiction first and it reserved the right to file further submissions once the Board decided this issue. However, and as noted above, the Board is master of its own proceedings and has full discretion to determine what is the most effective and efficient manner of proceeding. It is not for a party to dictate that the Board should determine certain questions first or separately from others. Again, the Board may consult the parties on the manner of proceeding before it decides, but it is not obligated to do so.
>
> (*Stan Campbell and David Kent Smith*, *supra*, page 13)

[32] The manner in which the Board proceeded in the matter under reconsideration was consistent with the Board's letter of January 24, 2006, and with its established processes and procedures. The process was not a denial of natural justice nor was it indicative of bias towards the applicant.

[33] The union submits that the Board's finding of bad faith was based on the uncorroborated accusation that a union representative had advised the complainants that the union "kept their money because they went to (*sic*) far and cost the union money." The union argues that because it has consistently denied that the statement was made, the Board, through its reliance on the statement, has tainted its decision.

[34] This reconsideration panel finds that there is no indication that the original panel's finding of bad faith in *Stan Campbell and David Kent Smith*, *supra*, was either based upon or, in any manner, relied upon the statement attributed by the complainants to the union representative. The original panel, in setting out the complainants' position, acknowledges that this is part of their allegation but, in determining that the union's action constituted bad faith, the original panel stated:

> Further, for the union to then impose an arbitrary deadline for acceptance of the share of settlement funds, after which it maintains that the employee would forfeit his entitlement, is also conduct that, in this panel's view, is **lacking in good faith and at odds with its duty of fair representation**. It is clear that the complainants have made attempts to recover the monies initially offered, since the issuance of the Board's reconsideration decision, but the union declined to pay out the

de la requérante sur la question de sa compétence. En fait, le banc initial a abordé expressément cette question en énonçant ce qui suit :

> Dans ses observations, le syndicat affirme que le Conseil doit d'abord trancher la question de la compétence, et s'est réservé le droit de présenter d'autres observations lorsque le Conseil aura tranché cette question. Toutefois, comme nous l'avons mentionné ci-dessus, le Conseil est maître de sa procédure et a entière discrétion pour déterminer la procédure la plus efficace et la plus efficiente. Il n'incombe pas à une partie de dicter au Conseil qu'il devrait trancher certaines questions d'abord ou les trancher séparément des autres. Encore une fois, le Conseil peut consulter les parties sur le déroulement de la procédure avant de prendre une décision, mais il n'est pas tenu de le faire.
>
> (*Stan Campbell et David Kent Smith*, précitée, page 14)

[32] Dans le dossier qui fait l'objet d'un réexamen, le Conseil a procédé conformément à la manière décrite dans sa lettre en date du 24 janvier 2006 et aux procédures et processus établis. Le processus ne constituait pas un déni de justice naturelle ni ne démontrait une partialité à l'endroit de la requérante.

[33] La requérante soutient que le Conseil a conclu que le syndicat avait agi de mauvaise foi en s'appuyant sur l'accusation non corroborée voulant qu'un représentant syndical ait dit aux plaignants que le syndicat « avait gardé leur argent parce qu'ils étaient allés trop loin et que cela avait occasionné des frais à la requérante » (traduction). Le syndicat allègue que le fait que le Conseil ait tenu compte de ces propos, malgré que le syndicat les ait continuellement niés, est le signe que la décision du Conseil est partiale.

[34] Le présent banc de révision ne croit pas que la conclusion du banc initial voulant que le syndicat ait agi de mauvaise foi, dans *Stan Campbell et David Kent Smith*, précitée, était fondée ou s'appuyait de quelque façon sur les propos qu'aurait tenus le représentant syndical. En décrivant la position des plaignants, le banc initial a indiqué que c'était un des aspects de leur allégation, mais en concluant que le syndicat avait agi de mauvaise foi, le banc initial a indiqué ceci :

> En outre, l'imposition par le syndicat d'un délai arbitraire d'acceptation de la part des fonds découlant de l'entente après lequel l'employé serait privé de ses droits est également une conduite qui, de l'avis du présent banc, **manque de bonne foi et constitue un manquement au devoir de représentation juste**. Il est clair que depuis la décision du Conseil dans le cadre du réexamen, les plaignants ont tenté de recouvrer les sommes d'argent offertes initialement, mais le syndicat a refusé

> funds, taking the position that it is too late, and that the complainants lost their chance.
>
> (*Stan Campbell and David Kent Smith*, *supra*, pages 17–18; emphasis added)

[35] In the opinion of the reconsideration panel, the above finding does not indicate reliance upon uncorroborated evidence.

[36] The union also contends that the Board committed an error in law when it accepted evidence presented on behalf of the employer with respect to the settlement agreement. According to the union, the employer's evidence should not have been accepted for the following reasons:

- the employer is not a party to the complaint;
- the employer no longer exists;
- the employer's submissions were contested and cannot be accepted as proper evidence.

[37] The status of the employer in a section 37 complaint has been addressed in numerous Board decisions. The case of *James H. Rousseau* (1995), 98 di 80; and 95 CLLC 220-064 (CLRB no. 1127) looked at a number of past decisions and cited with approval the following comment in *Robert Hogan* (1981), 45 di 43; [1981] 3 Can LRBR 389; and 81 CLLC 16,132 (CLRB no. 324):

> ... the employer is given notice and full opportunity to participate. ... Although the employer is not a "party" as defined as one against whom a complaint is made, it is a person who may be directly affected and therefore entitled to participate in the proceedings. It may choose not to participate or merely supply information to the Board, but it is afforded the rights of a party. In strict legal terms the employer may not be properly characterized as a party. A more precise legal description may be interested person. To date the Board has not chosen to make the distinction. ... We have viewed this approach as the best method of ensuring employers will have the full right to protect their interests...
>
> (pages 52–53; 395–396; and 871)

[38] The fact that the employer is not a full party to the matter is not disputed but, as stated above, it does have a right to participate and be heard. It was not, therefore, inappropriate for the Board to receive information from the employer relevant to the issue before it, particularly since the employer was a party to the settlement agreement. Having received the information, the Board must consider it within the context of the other

> de les verser en soutenant qu'il était trop tard et que les plaignants avaient raté l'occasion qui s'offrait à eux.
>
> (*Stan Campbell et David Kent Smith*, précitée, pages 18-19; c'est nous qui soulignons)

[35] Selon le banc de révision, rien n'indique que la conclusion énoncée ci-dessus est fondée sur un élément de preuve non corroboré.

[36] Le syndicat soutient aussi que le Conseil a commis une erreur de droit en acceptant des éléments de preuve produits pour le compte de l'employeur relativement à l'entente. Il prétend que la preuve de l'employeur n'aurait pas dû être acceptée, et ce, pour les raisons suivantes :

- l'employeur n'est pas partie à la plainte;
- l'employeur n'existe plus;
- les observations de l'employeur ont été contestées et ne peuvent donc pas être considérées comme une preuve acceptable.

[37] La question du statut qui est accordé à l'employeur dans le cadre d'une plainte alléguant violation de l'article 37 a été examinée dans un grand nombre de décisions du Conseil. Dans *James H. Rousseau* (1995), 98 di 80; et 95 CLLC 220-064 (CCRT n° 1127), le Conseil a passé en revue quelques-unes de ses décisions antérieures et a cité avec approbation l'extrait suivant tiré de *Robert Hogan* (1981), 45 di 43; [1981] 3 Can LRBR 389; et 81 CLLC 16,132 (CCRT n° 324) :

> ... l'employeur est avisé et on lui donne l'occasion de participer... Bien que, suivant la définition, l'employeur ne soit pas une « partie » à l'encontre de laquelle une plainte est portée, il peut être directement affecté et a donc le droit de participer à la procédure. Il peut choisir de ne pas participer ou se contenter simplement de renseigner le Conseil, mais on lui accorde les droits d'une partie. D'un strict point de vue juridique, l'employeur ne se définit pas exactement comme une partie. Il se décrirait peut-être plus précisément comme une personne intéressée. À ce jour, le Conseil n'a pas jugé nécessaire de faire la distinction... C'est d'après nous la meilleure façon d'assurer pleinement aux employeurs le droit de défendre leurs intérêts...
>
> (pages 52-53; 395-396; et 871)

[38] Il n'est pas contesté que l'employeur n'a pas le statut de partie à part entière, mais cela ne l'empêche pas, comme il est indiqué ci-dessus, d'avoir le droit de participer à la procédure et d'être entendu. Il n'y avait donc rien de répréhensible à ce que le Conseil reçoive des renseignements de l'employeur relativement à la question dont il était saisi, d'autant plus que l'employeur était partie à l'entente. Ayant reçu les

information and submissions on file and decide what weight, if any, it should be accorded.

[39] Other than its contention that the employer no longer exists, the union has not provided any other information or submissions in support of its assertion. However, as noted previously, the employer is an international trucking company that had its Canadian operations concentrated in Ontario. In 2001, McKinlay gave notice it was shutting down its Canadian operations. As mentioned, it was the closure of these various facilities that led to numerous grievances and the complaints before the Board. Although the operations in Ontario may have closed and no longer constitute a viable business, that does not mean, for the purpose of proceedings before the Board, that the legal corporate entity known as McKinlay Transport Limited no longer exists and/or lacks standing before the Board. Insofar as these matters are concerned, McKinlay was the employer at all times relevant to the issues at hand.

[40] It was also the union's argument that the employer's evidence could not be accepted as proper evidence because the submissions were contested. The union, as it did before the original panel, argues that its evidence, and not that of the employer, is supported by the minutes of settlement, which clearly demonstrate that it was a global settlement to the union and not a severance payment for the employees. The existence of contested evidence is not an uncommon occurrence in proceedings before the Board. It is clear from the original panel's decision that it considered the union's argument on this point and found, based upon its review of all the evidence and not just the employer's submissions, that a portion of the settlement funds was owed to the employees as severance pay. The original panel set out its reasoning as follows:

> The union maintains that the Minutes of Settlement do not stipulate any individual entitlement but only payment by the employer to the union of a global amount. It is true that the Minutes of Settlement do not specify individual employee entitlements. However, the union does not directly dispute and is silent respecting the employer's stated understanding of how the global amount specified in the Minutes of Settlement was to be distributed amongst the employees. It is also clear from

renseignements, le Conseil doit en prendre connaissance en tenant compte des autres renseignements et observations au dossier et décider quelle importance il doit lui accorder, le cas échéant.

[39] À part affirmer que l'employeur n'existait plus, le syndicat n'a fourni aucun autre renseignement ou argument pour étayer sa prétention. Or, comme nous l'avons mentionné précédemment, l'employeur exploite une entreprise internationale de transport routier dont les activités au Canada étaient concentrées dans la province de l'Ontario. En 2001, McKinlay a donné avis qu'elle mettait un terme à ses activités au Canada. Comme nous l'avons déjà indiqué, c'est la fermeture des diverses installations qui a donné naissance aux nombreux griefs et aux plaintes devant le Conseil. Même si les activités de l'employeur en Ontario ont pris fin, ce qui a fait en sorte que l'entreprise n'était plus viable, cela ne veut pas dire que, pour les fins des procédures devant le Conseil, l'entité juridique exploitée sous la raison sociale McKinlay Transport Limited a cessé d'exister ou n'a pas qualité pour agir devant le Conseil. En ce qui concerne les questions en litige, McKinlay était l'employeur durant toutes les périodes pertinentes.

[40] Le syndicat prétend également que la preuve de l'employeur ne pouvait pas être admise puisque les observations étaient contestées. Il soutient, comme il l'a fait devant le banc initial, que sa preuve – et non pas celle de l'employeur – est étayée par le protocole d'entente, lequel établit hors de tout doute que les fonds découlant de l'entente étaient remis à titre de paiement global au syndicat et non pas en tant qu'indemnité de départ pour les employés. Il n'est pas rare que des éléments de preuve soient contestés dans le cadre des procédures devant le Conseil. Or, il ressort clairement de la décision initiale que le banc a tenu compte de l'argument du syndicat sur ce point et qu'il a conclu, après examen de l'ensemble de la preuve et non pas des seules observations de l'employeur, qu'une partie des fonds découlant de l'entente était destinée aux employés à titre d'indemnité de départ. Le banc initial a expliqué pourquoi il en est arrivé à cette conclusion comme suit :

> Le syndicat soutient que le protocole d'entente ne stipule aucun droit individuel, mais seulement le versement d'un montant global de l'employeur au syndicat. Il est vrai que le protocole d'entente ne précise pas les droits de chacun des employés. Le syndicat ne conteste toutefois pas directement ce que l'employeur dit comprendre de la manière dont le montant global mentionné dans le protocole d'entente devait être réparti entre les employés, et il n'en parle pas. Il ressort aussi

> the submissions that the union did ultimately allocate an amount of $6,000.00 for each of these two complainants. This was the amount appearing in the release and reference was made in the cover letter of the original offer dated May 13, 2002, to "your amount." This is consistent with the employer's stated understanding, namely a minimum amount of $4,593.00 plus an additional amount respecting the withdrawal of a grievance.
>
> ...
>
> From a review of all of the evidence and circumstances, in the Board's view, it is only logical to conclude that the intent behind the payment of monies by the employer to the union pursuant to the settlement agreement, was that the monies would then be forwarded to the employees as compensation for the withdrawal of their grievances and complaints contesting the closure of the business and their loss of employment with the employer. In consideration for the payment of monies, the existing complaints, applications and grievances were withdrawn and the employer was protected from any further liabilities arising from the employees' loss of employment.
>
> (*Stan Campbell and David Kent Smith, supra*, page 16)

[41] Based upon the above, this reconsideration panel is satisfied that the original panel considered all the relevant evidence and circumstances and was free to weigh the evidence as it saw fit. The fact that the applicant does not agree with the Board's assessment does not constitute proof of an error of law or policy on the part of the original panel. Moreover, the union has not presented any new facts in its reconsideration application that, had they been known to the original panel, would have likely caused it to arrive at a different conclusion.

[42] For the foregoing reasons, the reconsideration application filed on behalf of Teamsters Canada, Local Union 879, does not meet the required circumstances set out in section 44 of the *Regulations* and is therefore dismissed.

[43] This is a unanimous decision of the Board.

> clairement des observations que le syndicat a en fin de compte prévu un montant de 6 000 $ pour chacun de ces deux plaignants. C'est le montant qui figurait dans la décharge, et on mentionnait « votre montant » dans la lettre d'accompagnement de l'offre initiale datée du 13 mai 2002. Cette constatation concorde avec ce que l'employeur dit comprendre, c'est-à-dire un montant minimum de 4 593 $ plus un montant additionnel relatif au retrait d'un grief.
>
> ...
>
> Selon le Conseil, après examen de toute la preuve et des circonstances, il est tout à fait logique de conclure que le versement d'argent par l'employeur au syndicat, en vertu du protocole d'entente, visait à ce que ces montants soient transférés aux employés en guise d'indemnité pour le retrait de leurs griefs et plaintes contestant la fermeture de l'entreprise et pour la perte de leur emploi chez l'employeur. En échange des paiements effectués, les plaintes, demandes et griefs en instance ont été retirés et l'employeur se voyait protégé de toute autre responsabilité découlant de la perte d'emploi des employés.
>
> (*Stan Campbell et David Kent Smith*, précitée, page 17)

[41] Compte tenu de ce qui précède, le banc de révision est convaincu que le banc initial a tenu compte de l'ensemble des éléments de preuve et des faits pertinents et qu'il pouvait lui accorder l'importance qui lui paraissait indiquée. Le fait que la requérante soit en désaccord avec l'analyse du Conseil ne prouve nullement que le banc initial a commis une erreur de droit ou de principe. De plus, le syndicat n'a présenté aucuns faits nouveaux dans sa demande de réexamen qui, s'ils avaient été portés à l'attention du banc initial, l'aurait vraisemblablement amené à une conclusion différente.

[42] Pour les motifs mentionnés ci-dessus, la demande de réexamen présentée pour le compte de la section locale 879 de la Fraternité internationale des Teamsters ne satisfait pas aux critères établis par l'article 44 du *Règlement*, et elle est dès lors rejetée.

[43] Il s'agit d'une décision unanime du Conseil.

CASES CITED

591992BC Ltd., [2001] CIRB no. 140

Campbell (Stan), May 26, 2005 (CIRB LD 1247)

Campbell (Stan) and Smith (David Kent), December 15, 2006 (CIRB LD 1537)

Canada (Attorney General) v. *Grover* (1995), 28 Admin. L.R. (2d) 231

AFFAIRES CITÉES

591992BC Ltd., [2001] CCRI n° 140

Campbell (Stan), 26 mai 2005 (CCRI LD 1247)

Campbell (Stan) et Smith (David Kent), 15 décembre 2006 (CCRI LD 1537)

Canada (Attorney General) v. *Grover* (1995), 28 Admin. L.R. (2d) 231

Chandler v. *Alberta Association of Architects*, [1989] 2 S.C.R. 848

Hogan (Robert) (1981), 45 di 43; [1981] 3 Can LRBR 389; and 81 CLLC 16,132 (CLRB no. 324)

Jenkins (Stephen) et al., June 9, 2004 (CIRB LD 1102)

Professional Personnel Ltd., [2002] CIRB no. 191; and 98 CLRBR (2d) 197

Rousseau (James H.) (1995), 98 di 80; and 95 CLLC 220-064 (CLRB no. 1127)

STATUTES CITED

Canada Industrial Relations Board Regulations, 2001, ss. 12(1); 44

Canada Labour Code, Part I, ss. 16.1; 18; 18.1; 35; 37; 43; 44; 45; 94.1; 94.3; 95(i); 96; 97(2)

Chandler c. *Alberta Association of Architects*, [1989] 2 R.C.S. 848

Hogan (Robert) (1981), 45 di 43; [1981] 3 Can LRBR 389; et 81 CLLC 16,132 (CCRT nº 324)

Jenkins (Stephen) et autres, 9 juin 2004 (CCRI LD 1102)

Professional Personnel Ltd., [2002] CCRI nº 191; et 98 CLRBR (2d) 197

Rousseau (James H.) (1995), 98 di 80; et 95 CLLC 220-064 (CCRT nº 1127)

LOIS CITÉES

Code canadien du travail, Partie I, art. 16.1; 18; 18.1; 35; 37; 43; 44; 45; 94.1; 94.3; 95i); 96; 97(2)

Règlement de 2001 sur le Conseil canadien des relations industrielles, art. 12(1); 44

Canada Industrial Relations Board
Conseil canadien des relations industrielles

Vol. 9-07

Reasons for decision

Marine Atlantic Inc.,
employer,
and
Public Service Alliance of Canada,
bargaining agent.

CITED AS: Marine Atlantic Inc.

Board File: 26252-C

Decision no. 386
July 4, 2007

Response to a referral from the Minister of Labour, pursuant to section 87.4(5) of the *Canada Labour Code, Part I.*

Ministerial referral—Maintenance of services—Joint maintenance of activities agreement—Practice and procedure—The Minister is asking the Board to determine what action, if any, is required in order for the employer, the union and the bargaining unit employees to comply with section 87.4(1) of the *Code*, in the event of a work stoppage—The dispute concerns the employer's operation of a ferry service between Nova Scotia and Newfoundland and Labrador—Section 87.4(1) establishes the overriding principle, whereby employers, trade unions and bargaining unit employees must ensure that a strike or lockout does not cause an immediate and serious danger to the safety or health of the public—Since there is no evidence either party gave the notice required under section 87.4(2), section 87.4(6) governs this process and obliges the Board to provide the parties with an opportunity to agree—The parties filed a joint maintenance of activities agreement with the Board—An agreement between the parties at this stage does not, upon its mere filing, become an order of the Board the way it does under section 87.4(3)—Section 87.4(6) does not reproduce the language found in section 87.4(3) that an agreement filed with the Board "has the same effect as an order of the Board"—The Board reviewed the agreement and informed the Minister that the agreement between the parties ensures that the ferry service between Newfoundland and Labrador and Nova Scotia will continue to operate as it currently operates without interruption, as well as have a number of employees

Motifs de décision

Marine Atlantique S.C.C.,
employeur,
et
Alliance de la Fonction publique du Canada,
agent négociateur.

CITÉ : Marine Atlantique S.C.C.

Dossier du Conseil : 26252-C

Décision nº 386
Le 4 juillet 2007

Réponse au renvoi du ministre du Travail, en vertu du paragraphe 87.4(5) du *Code canadien du travail, Partie I.*

Renvoi ministériel – Maintien des activités – Entente conjointe sur le maintien des activités – Pratique et procédure – Le ministre a demandé au Conseil de déterminer quelles mesures s'imposeraient, le cas échéant, pour que l'employeur, le syndicat et les membres de l'unité de négociation se conforment au paragraphe 87.4(1) du *Code*, dans l'éventualité d'un arrêt de travail – Le différend porte sur l'exploitation par l'employeur d'un service de traversiers entre la Nouvelle-Écosse et Terre-Neuve-et-Labrador – Le paragraphe 87.4(1) établit le principe fondamental selon lequel l'employeur, le syndicat et les membres de l'unité de négociation doivent s'assurer qu'une grève ou un lock-out n'occasionne pas de risques imminents et graves pour la sécurité ou la santé du public – Puisqu'il n'existe aucune indication que l'une ou l'autre des parties a transmis l'avis prévu au paragraphe 87.4(2), ce processus est assujetti au paragraphe 87.4(6), qui oblige le Conseil à donner aux parties la possibilité de s'entendre – Les parties ont présenté au Conseil leur entente conjointe sur le maintien des activités – Une entente conclue entre les parties à cette étape ne devient pas assimilée à une ordonnance du Conseil dès son dépôt, contrairement à ce qui se produit en vertu du paragraphe 87.4(3) – Le paragraphe 87.4(6) ne prévoit pas, comme le paragraphe 87.4(3), que l'entente une fois déposée « est assimilée à une ordonnance du Conseil » - Le Conseil a examiné l'entente et a informé le ministre que l'entente conclue entre les parties assure le maintien sans interruption du service actuel de

who will remain on the job, in order to ensure the uninterrupted ferry service.

traversiers entre Terre-Neuve-et-Labrador et la Nouvelle-Écosse, et que le nombre d'employés qui devront rester au travail est suffisant pour assurer ce service sans interruption.

This matter was heard by a panel of the Board composed of Mr. Graham J. Clarke, Vice-Chairperson, sitting alone pursuant to section 14(3)(f) of the *Canada Labour Code (Part I–Industrial Relations)* (the *Code*).

L'affaire a été entendue par un banc du Conseil composé de M[e] Graham J. Clarke, Vice-président, siégeant seul en vertu de l'alinéa 14(3)f) du *Code canadien du travail (Partie I – Relations du travail)* (le *Code*).

Section 16.1 of the *Code* provides that the Board may decide any matter before it without holding an oral hearing. Having reviewed the Minister's referral (see Appendix A), the employer's and bargaining agent's submissions and the investigating officer's report, the Board is satisfied that the documentation before it is sufficient for it to decide the matter without an oral hearing.

L'article 16.1 du *Code* habilite le Conseil à trancher toute affaire ou toute question dont il est saisi sans tenir d'audience. Après examen du renvoi ministériel (voir annexe A), des observations de l'employeur et de l'agent négociateur ainsi que du rapport de l'agent enquêteur, le Conseil est convaincu que la documentation dont il dispose est suffisante pour qu'il puisse trancher l'affaire sans audience.

Parties' Representatives of Record

Mr. John F. Roil, Q.C., for Marine Atlantic Inc.;
Ms. Lisa Rossignol, for the Public Service Alliance of Canada.

Représentants des parties au dossier

M[e] John F. Roil, c.r., pour Marine Atlantique S.C.C.;
M[me] Lisa Rossignol, pour l'Alliance de la Fonction publique du Canada.

I–Introduction

[1] These reasons for decision respond to a referral from the Minister of Labour, pursuant to section 87.4(5) of the *Code*. The Minister is asking the Board to rule on the application of section 87.4(1) (maintenance of activities) to a dispute between Marine Atlantic Inc., (Marine Atlantic) and the Public Service Alliance of Canada (PSAC). That dispute concerns Marine Atlantic's operation of a ferry service between Nova Scotia and Newfoundland and Labrador. The bargaining unit in question covers supervisory positions. The Board has previously described the ferry service in *Marine Atlantic Inc.*, [2004] CIRB no. 275.

I – Introduction

[1] La présente décision concerne un renvoi du ministre du Travail en vertu du paragraphe 87.4(5) du *Code*. Le ministre a demandé au Conseil de statuer sur l'application du paragraphe 87.4(1) (maintien des activités) dans le contexte d'un différend entre Marine Atlantique S.C.C. (Marine Atlantique) et l'Alliance de la Fonction publique du Canada (l'AFPC). Le différend porte sur l'exploitation par Marine Atlantique d'un service de traversiers entre la Nouvelle-Écosse et Terre-Neuve-et-Labrador. L'unité de négociation en cause est celle des superviseurs. Le Conseil a déjà décrit le service de traversiers dans *Marine Atlantique S.C.C.*, [2004] CCRI n° 275.

II–Facts

[2] Marine Atlantic and the PSAC have been in a legal strike/lockout position since April 20, 2007. On December 12, 2006, the PSAC sent a notice of dispute to the Minister of Labour, in accordance with section 71(1) of the *Code*. A notice of dispute starts the conciliation process. It is an essential step in the process leading up to the right to strike or lockout.

II – Les faits

[2] Marine Atlantique et l'AFPC sont en mesure de déclencher une grève ou un lock-out depuis le 20 avril 2007. Le 12 décembre 2006, l'AFPC a envoyé un avis de différend au ministre du Travail, en conformité au paragraphe 71(1) du *Code*. Un tel avis amorce le processus de conciliation; c'est une étape essentielle dans le processus menant au droit de grève ou de lock-out.

[3] On April 20, 2007, the Minister of Labour referred this matter to the Board. For ease of reference, the full text of the Minister's reference is attached to these reasons for decision. The Minister is asking the Board to determine what action, if any, is required in order for the employer, the trade union and the bargaining unit employees to comply with section 87.4(1) of the *Code*, in the event of a work stoppage. That section ensures that a work stoppage does not cause an immediate and serious danger to the safety or health of the public.

[4] On April 23, 2007, the Board provided Marine Atlantic and the PSAC with a copy of the Minister's referral and asked them for their responses. While their positions initially differed, they later filed a joint maintenance of activities agreement (the Agreement) with the Board.

[5] In the May 8, 2007 Agreement, Marine Atlantic and the PSAC agreed that the continued full operation of the ferry service was essential to prevent an immediate and serious danger to the safety and health of the public.

[6] The PSAC also agreed with Marine Atlantic's original proposal, dated May 1, 2007, regarding the number of employees who would remain at work to keep the ferry service running. Thirteen of the thirty-six bargaining unit employees would not be required to work under the Agreement. The parties further agreed that neither would engage in a lockout or a strike until the PSAC had had an opportunity to file an application with this Board pursuant to section 87.4(8). That section allows an employer or a trade union to request that the Board impose a binding method of resolving the collective bargaining issues in dispute.

[7] These reasons deal with how the Board treats a maintenance of activities agreement negotiated following a section 87.4(5) referral from the Minister.

III–Section 87.4 of the *Code*

[8] Section 87.4 reads as follows:

> 87.4(1) During a strike or lockout not prohibited by this Part, the employer, the trade union and the employees in the

[3] Le 20 avril 2007, le ministre du Travail a renvoyé la présente affaire au Conseil. Pour qu'on puisse s'y reporter facilement, le texte intégral du renvoi ministériel est joint aux présents motifs de décision. Le ministre a demandé au Conseil de déterminer quelles mesures s'imposeraient, le cas échéant, pour que l'employeur, le syndicat et les membres de l'unité de négociation se conforment au paragraphe 87.4(1) du *Code*, dans l'éventualité d'un arrêt de travail; ce paragraphe a pour objet de faire en sorte qu'un arrêt de travail ne cause pas de risques imminents et graves pour la sécurité ou la santé du public.

[4] Le 23 avril 2007, le Conseil a fait parvenir à Marine Atlantique de même qu'à l'AFPC une copie du renvoi ministériel, en leur demandant d'y répondre. Bien que leurs positions aient différé au départ, les deux parties ont présenté au Conseil leur entente conjointe sur le maintien des activités (l'entente).

[5] Dans cette entente datée du 8 mai 2007, Marine Atlantique et l'AFPC ont convenu que le maintien intégral du service de traversiers était essentiel afin de prévenir des risques imminents et graves pour la sécurité et la santé du public.

[6] L'AFPC souscrivait aussi à la proposition initiale de Marine Atlantique – datée du 1er mai 2007 – quant au nombre d'employés qui allaient devoir rester au travail pour assurer le maintien du service de traversiers. L'entente prévoyait que treize des trente-six membres de l'unité de négociation ne seraient pas tenus de travailler pendant le différend. Les parties ont convenu en outre que ni l'une, ni l'autre ne déclencheraient un lock-out ou une grève tant que l'AFPC n'aurait pas eu la possibilité de présenter au Conseil une demande fondée sur le paragraphe 87.4(8), qui autorise un employeur ou un syndicat à demander au Conseil d'ordonner l'application d'une méthode exécutoire de règlement des questions de négociation collective qui font toujours l'objet d'un différend.

[7] Les présents motifs portent sur la façon dont le Conseil traite une entente sur le maintien des activités négociée à la suite d'un renvoi ministériel en vertu du paragraphe 87.4(5).

III – Article 87.4 du *Code*

[8] Cet article du *Code* se lit comme suit :

> 87.4(1) Au cours d'une grève ou d'un lock-out non interdits par la présente partie, l'employeur, le syndicat et les employés de

bargaining unit must continue the supply of services, operation of facilities or production of goods to the extent necessary to prevent an immediate and serious danger to the safety or health of the public.

(2) An employer or a trade union may, no later than fifteen days after notice to bargain collectively has been given, give notice to the other party specifying the supply of services, operation of facilities or production of goods that, in its opinion, must be continued in the event of a strike or a lockout in order to comply with subsection (1) and the approximate number of employees in the bargaining unit that, in its opinion, would be required for that purpose.

(3) Where, after the notice referred to in subsection (2) has been given, the trade union and the employer enter into an agreement with respect to compliance with subsection (1), either party may file a copy of the agreement with the Board. When the agreement is filed, it has the same effect as an order of the Board.

(4) Where, after the notice referred to in subsection (2) has been given, the trade union and the employer do not enter into an agreement, the Board shall, on application made by either party no later than fifteen days after notice of dispute has been given, determine any question with respect to the application of subsection (1).

(5) At any time after notice of dispute has been given, the Minister may refer to the Board any question with respect to the application of subsection (1) or any question with respect to whether an agreement entered into by the parties is sufficient to ensure that subsection (1) is complied with.

(6) Where the Board, on application pursuant to subsection (4) or referral pursuant to subsection (5), is of the opinion that a strike or lockout could pose an immediate and serious danger to the safety or health of the public, the Board, after providing the parties an opportunity to agree, may, by order,

(a) designate the supply of those services, the operation of those facilities and the production of those goods that it considers necessary to continue in order to prevent an immediate and serious danger to the safety or health of the public;

(b) specify the manner and extent to which the employer, the trade union and the employees in the bargaining unit must continue that supply, operation and production; and

(c) impose any measure that it considers appropriate for carrying out the requirements of this section.

(7) On application by the employer or the trade union, or on referral by the Minister, during a strike or lockout not prohibited by this Part, the Board may, where in the Board's opinion the circumstances warrant, review and confirm, amend or cancel an agreement entered into, or a determination or order made, under this section and make any orders that it considers appropriate in the circumstances.

l'unité de négociation sont tenus de maintenir certaines activités – prestation de services, fonctionnement d'installations ou production d'articles – dans la mesure nécessaire pour prévenir des risques imminents et graves pour la sécurité ou la santé du public.

(2) L'employeur ou le syndicat peut, au plus tard le quinzième jour suivant la remise de l'avis de négociation collective, transmettre à l'autre partie un avis pour l'informer des activités dont il estime le maintien nécessaire pour se conformer au paragraphe (1) en cas de grève ou de lock-out et du nombre approximatif d'employés de l'unité de négociation nécessaire au maintien de ces activités.

(3) Si, après remise de l'avis mentionné au paragraphe (2), les parties s'entendent sur la façon de se conformer au paragraphe (1), l'une ou l'autre partie peut déposer une copie de l'entente auprès du Conseil. L'entente, une fois déposée, est assimilée à une ordonnance du Conseil.

(4) Si, après remise de l'avis mentionné au paragraphe (2), les parties ne s'entendent pas sur la façon de se conformer au paragraphe (1), le Conseil, sur demande de l'une ou l'autre partie présentée au plus tard le quinzième jour suivant l'envoi de l'avis de différend, tranche toute question liée à l'application du paragraphe (1).

(5) En tout temps après la remise de l'avis de différend, le ministre peut renvoyer au Conseil toute question portant sur l'application du paragraphe (1) ou sur la capacité de toute entente conclue par les parties de satisfaire aux exigences de ce paragraphe.

(6) Saisi d'une demande présentée en vertu du paragraphe (4) ou d'un renvoi en vertu du paragraphe (5), le Conseil, s'il est d'avis qu'une grève ou un lock-out pourrait constituer un risque imminent et grave pour la sécurité ou la santé du public, peut – après avoir accordé aux parties la possibilité de s'entendre – rendre une ordonnance :

a) désignant les activités dont il estime le maintien nécessaire en vue de prévenir ce risque;

b) précisant de quelle manière et dans quelle mesure l'employeur, le syndicat et les employés membres de l'unité de négociation doivent maintenir ces activités;

c) prévoyant la prise de toute mesure qu'il estime indiquée à l'application du présent article.

(7) Sur demande présentée par le syndicat ou l'employeur, ou sur renvoi fait par le ministre, au cours d'une grève ou d'un lock-out non interdits par la présente partie, le Conseil peut, s'il estime que les circonstances le justifient, réexaminer et confirmer, modifier ou annuler une entente, une décision ou une ordonnance visées au présent article. Le Conseil peut en outre rendre les ordonnances qu'il juge indiquées dans les circonstances.

(8) Where the Board is satisfied that the level of activity to be continued in compliance with subsection (1) renders ineffective the exercise of the right to strike or lockout, the Board may, on application by the employer or the trade union, direct a binding method of resolving the issues in dispute between the parties for the purpose of ensuring settlement of a dispute.

(8) Sur demande présentée par le syndicat ou l'employeur, le Conseil, s'il est convaincu que le niveau d'activité à maintenir est tel qu'il rend inefficace le recours à la grève ou au lock-out, peut, pour permettre le règlement du différend, ordonner l'application d'une méthode exécutoire de règlement des questions qui font toujours l'objet d'un différend.

[9] Section 87.4, added to the *Code* in 1999, is commonly known as an "essential services" provision. Federally, it is known as a "maintenance of activities" provision. The time limits and conditions set out in section 87.4 often create inter-related stages in the pre-lockout or pre-strike period. The Board's role differs depending on the particular stage of the process.

[9] L'article 87.4, ajouté au *Code* en 1999, est désigné communément comme une disposition sur les « services essentiels ». Dans l'administration fédérale, on le considère comme une disposition sur le « maintien des activités ». Les conditions et les délais établis dans cet article ont souvent pour effet de créer des étapes interreliées dans la période préalable à un lock-out ou une grève, et le rôle du Conseil diffère selon l'étape du processus.

[10] Section 87.4(1) establishes the overriding principle, whereby employers, trade unions and bargaining unit employees must ensure that a strike or lockout does not cause an immediate and serious danger to the safety or health of the public. The stages section 87.4 creates all focus on ensuring compliance with this principle.

[10] Le paragraphe 87.4(1) établit le principe fondamental selon lequel l'employeur, le syndicat et les membres de l'unité de négociation doivent s'assurer qu'une grève ou un lock-out n'occasionne pas de risques imminents et graves pour la sécurité ou la santé du public. Les étapes constituées par l'article 87.4 sont toutes axées sur le respect de ce principe.

A–Stage 1: An employer's and a trade union's right to negotiate a binding maintenance of activities agreement (MOAA)

A – Étape 1 : L'employeur et le syndicat ont le droit de négocier une entente exécutoire sur le maintien des activités (EMA)

[11] Subject to certain strict time limits, sections 87.4(2) and (3) of the *Code* give the employer and the trade union an initial opportunity to negotiate their own MOAA without outside interference. This entitlement, however, must be acted upon quickly.

[11] Les paragraphes 87.4(2) et (3) du *Code* donnent à l'employeur et au syndicat la possibilité initiale de négocier leur propre EMA sans intervention de l'extérieur, dans des délais stricts, mais les parties doivent se prévaloir rapidement de cette possibilité.

[12] Section 87.4(2) demands that an employer or a trade union give the other party notice "no later than 15 days after notice to bargain collectively has been given." This MOAA notice requires the notifying party to set out the supply of services, the operation of facilities or the production of goods needed to comply with section 87.4(1). The MOAA notice must also indicate how many bargaining unit employees will be required to remain on the job. If the parties conclude a MOAA, then either party may file a copy of the agreement with the Board. When the MOAA is filed, it has the same effect as an order of the Board (section 87.4(3)).

[12] Le paragraphe 87.4(2) dispose que l'employeur ou le syndicat peut transmettre à l'autre partie un avis pour l'informer des activités dont il estime le maintien nécessaire « au plus tard le 15e jour suivant la remise de l'avis de négociation collective ». Cet avis de conclusion d'une EMA oblige la partie qui l'envoie à préciser la prestation de services, le fonctionnement d'installations ou la production d'articles qui s'imposent pour que le paragraphe 87.4(1) soit respecté. L'avis doit aussi mentionner le nombre approximatif de membres de l'unité de négociation qui devront continuer à travailler en cas d'arrêt de travail. Si les parties concluent une EMA, l'une ou l'autre peut en déposer une copie au Conseil. Quand l'EMA est déposée, elle est assimilée à une ordonnance du Conseil (paragraphe 87.4(3)).

[13] Unless the Minister of Labour asks the Board, pursuant to section 87.4(5) of the *Code*, to review a

[13] À moins que le ministre du Travail ne demande au Conseil, en vertu du paragraphe 87.4(5) du *Code*,

freely negotiated MOAA, the Board does not intervene. Upon application, the Board can review the effectiveness of a MOAA once a strike or lockout has commenced (section 87.4(7) of the *Code*).

[14] In the instant case, there is no evidence either party gave the notice required under section 87.4(2). This stage has now passed.

B–Stage 2: The parties can ask the Board to determine the required maintenance of activities

[15] If the parties have respected the section 87.4(2) 15-day notice requirement, but have not concluded an agreement, then they can apply to the Board to determine what must be done to comply with section 87.4(1). However, a new key time limit applies to this stage. A party must make an application to the Board no later than 15 days after the notice of dispute has been given under section 71(1).

[16] If the parties do not comply with section 87.4(4)'s 15-day time limit for filing an application, then the parties' access to the Board under that section ends. The Board expresses no opinion in these reasons whether or not section 16(m.1) could be used to extend the time limit for filing an application.

[17] In the instant case, because it appears that no MOAA notice was ever given under section 87.4(2), this stage is also not applicable. Had the appropriate time limits been met, the Board would hear the application in conformity with section 87.4(6).

C–Stage 3: The Minister may refer any question to the Board

[18] Even if the parties did not apply to the Board within the time limits applicable under section 87.4(4), the Minister of Labour can, pursuant to section 87.4(5), ask the Board to intervene. The Minister can refer any question to the Board regarding section 87.4(1), at any time after receiving a section 71(1) notice of dispute. In addition, the Minister can ask the Board to review any MOAA freely negotiated between the parties under section 87.4(3), in order to ensure its compliance with section 87.4(1).

d'examiner une EMA librement négociée, le Conseil n'intervient pas. Sur demande des parties ou sur renvoi ministériel, le Conseil peut examiner une EMA pour déterminer son effet pratique, au cours d'une grève ou d'un lock-out (paragraphe 87.4(7) du *Code*).

[14] En l'espèce, il n'existe aucune indication que l'une ou l'autre des parties a transmis l'avis prévu au paragraphe 87.4(2). Cette étape est échue.

B – Étape 2 : Les parties peuvent demander au Conseil de décider quelles activités doivent être maintenues

[15] Si les parties ont respecté le délai de 15 jours de transmission de l'avis prévu au paragraphe 87.4(2) mais n'ont pas conclu d'entente, elles peuvent demander au Conseil de décider ce qu'elles doivent faire pour se conformer au paragraphe 87.4(1). Un nouveau délai crucial s'applique à cette étape. Les parties doivent présenter la demande au Conseil au plus tard 15 jours après la remise de l'avis de différend prévue au paragraphe 71(1).

[16] Si les parties ne respectent pas le délai de 15 jours prévu au paragraphe 87.4(4) pour la présentation d'une demande, elles ne pourront avoir recours au Conseil en vertu de cette disposition. Le Conseil n'exprime aucune opinion dans les présents motifs quant à savoir si l'alinéa 16m.1) pourrait être invoqué pour proroger le délai de présentation d'une demande.

[17] En l'espèce, puisqu'il appert qu'aucun avis en vue de la conclusion d'une EMA n'a été donné en vertu du paragraphe 87.4(2), cette étape-ci est échue elle aussi. Si le délai prévu avait été respecté, le Conseil entendrait la demande en application du paragraphe 87.4(6).

C – Étape 3 : Le ministre peut renvoyer n'importe quelle question au Conseil

[18] Même si les parties n'ont pas présenté de demande au Conseil dans le délai prévu au paragraphe 87.4(4), le ministre du Travail peut lui demander d'intervenir, en vertu du paragraphe 87.4(5). Il peut en effet renvoyer au Conseil toute question portant sur l'application du paragraphe 87.4(1), à tout moment après la remise d'un avis de différend communiqué en vertu du paragraphe 71(1). Qui plus est, le ministre peut demander au Conseil d'examiner toute EMA librement négociée entre les parties en vertu du paragraphe 87.4(3), afin d'assurer sa conformité au paragraphe 87.4(1).

[19] The instant case involves a ministerial referral.

D – Stage 4: Board inquiry into compliance with section 87.4(1)

[20] At this stage, whether the parties submitted the issue to the Board within the applicable time limits set out in section 87.4(4), or the Minister referred the matter pursuant to section 87.4(5), the Board considers the actions required to ensure compliance with section 87.4(1). Section 87.4(6) governs this process and obliges the Board to provide the parties with an opportunity to agree.

[21] However, an agreement between the parties at this stage does not, upon its mere filing, become an order of the Board the way it does earlier in the process at stage 1. Section 87.4(6) does not reproduce the language found in section 87.4(3) that an agreement filed with the Board "has the same effect as an order of the Board". This distinction is important. At this later stage, the Board must take into account the public interest. Despite an agreement between the parties, if the Board is of the opinion that a strike or lockout could cause an immediate and serious danger to the safety or health of the public, the Board can issue orders to the parties to ensure compliance with section 87.4(1).

[22] Regardless of the route followed to obtain a decision from the Board under section 87.4(6), an employer or a trade union may apply to the Board under section 87.4(8) if compliance renders ineffective the exercise of the right to strike or lockout. The Board may then direct a binding method of resolving the issues in dispute.

IV–Section 87.4(7): Board role during a strike/lockout

[23] The stages described above take place before a strike or lockout has occurred. During a strike or lockout, the Board can, on application by the employer or the trade union or via ministerial referral, and if circumstances in its opinion warrant, review a previous agreement or order made during the section 87.4 process. Similarly, again during a strike or lockout, an employer or a trade union could, pursuant to section 87.4(8), apply for a binding method of resolving

[19] En l'espèce, il s'agit d'un renvoi ministériel.

D – Étape 4 : Le Conseil enquête sur la conformité au paragraphe 87.4(1)

[20] À cette étape, que les parties aient saisi le Conseil de l'affaire dans le délai prévu au paragraphe 87.4(4) ou que le ministre la lui ait renvoyée en vertu du paragraphe 87.4(5), le Conseil se penche sur les mesures nécessaires pour assurer le respect du paragraphe 87.4(1). Ce processus est assujetti au paragraphe 87.4(6), qui oblige le Conseil à donner aux parties la possibilité de s'entendre.

[21] Néanmoins, une entente conclue entre les parties à cette étape ne devient pas assimilée à une ordonnance du Conseil dès son dépôt, contrairement à ce qui se produit à l'étape 1 du processus. Le paragraphe 87.4(6) ne prévoit pas, comme le paragraphe 87.4(3), que l'entente une fois déposée « est assimilée à une ordonnance du Conseil ». C'est une distinction importante. À cette étape-ci, le Conseil doit tenir compte de l'intérêt public, et même si les parties ont conclu une entente, lorsqu'il est d'avis qu'une grève ou un lock-out pourrait susciter des risques imminents et graves pour la sécurité ou la santé du public, il peut rendre des ordonnances enjoignant aux parties de se conformer au paragraphe 87.4(1).

[22] Quel que soit le mécanisme emprunté pour amener le Conseil à rendre une décision en application du paragraphe 87.4(6), l'employeur ou le syndicat peut lui présenter une demande en vertu du paragraphe 87.4(8) si le niveau d'activité à maintenir rend inefficace le recours à la grève ou au lock-out. En pareil cas, le Conseil peut ordonner l'application d'une méthode exécutoire de règlement des questions qui font toujours l'objet d'un différend.

IV – Paragraphe 87.4(7) : Le rôle que le Conseil joue au cours d'une grève ou d'un lock-out

[23] Les étapes décrites jusqu'ici se déroulent avant le début d'une grève ou d'un lock-out. En période de grève ou de lock-out, sur demande du syndicat ou de l'employeur ou sur renvoi ministériel, et s'il estime que les circonstances le justifient, le Conseil peut réexaminer une entente conclue ou une ordonnance rendue dans le contexte de l'application de l'article 87.4. De même, pendant une grève ou un lock-out, l'employeur ou le syndicat peut demander au

the issues in dispute if compliance with section 87.4(1) renders ineffective a strike or lockout.

[24] These are different situations from the one before us in the instant case.

V–Decision

[25] Stages 3 and 4 described above apply to the case before the Board. The Minister has asked the Board to determine what action, if any, is required in order for the parties to comply with section 87.4(1) of the *Code*.

[26] Given the Minister's referral, the Board followed the process set out in section 87.4(6).

[27] The Board accordingly provided Marine Atlantic and the PSAC with an opportunity to agree. They have in fact come to an agreement, as described previously.

[28] The Board has reviewed the May 8, 2007 Agreement. It ensures that the ferry service between Newfoundland and Labrador and Nova Scotia will continue to operate as it currently operates without interruption. The parties have also agreed on the number of employees who will remain on the job, in order to ensure the uninterrupted ferry service.

[29] In light of the Agreement between Marine Atlantic and the PSAC, and following the Board's consideration of section 87.4(1) of the *Code*, the answer to the Minister's referral is as follows:

> The Board is satisfied that the Agreement between Marine Atlantic and the PSAC, entered into as a result of the Minister referring this matter to the Board, is sufficient to ensure compliance with section 87.4(1) in the event of a work stoppage. The ferry service will continue to operate without interruption. Moreover, the number of employees remaining on the job is sufficient to ensure continued ferry service. No further action is required at this time.

[30] This decision constitutes the Board's determination of the section 87.4(5) referral for the purpose of section 89(1)(e) of the *Code*.

Conseil, en vertu du paragraphe 87.4(8), d'ordonner l'application d'une méthode exécutoire de règlement des questions qui font encore l'objet d'un différend, si leur obligation de se conformer au paragraphe 87.4(1) rend inefficace le recours à la grève ou au lock-out.

[24] Ces situations-là sont différentes de celle dont le Conseil est saisi en l'espèce.

V – Décision

[25] Les étapes 3 et 4 décrites ci-dessus s'appliquent en l'espèce. Le ministre a demandé au Conseil de déterminer quelles mesures s'imposent, le cas échéant, pour que les parties se conforment au paragraphe 87.4(1) du *Code*.

[26] Saisi du renvoi ministériel, le Conseil a appliqué la procédure établie au paragraphe 87.4(6).

[27] Il a donc donné à Marine Atlantique et à l'AFPC la possibilité de s'entendre; elles ont effectivement conclu une entente, tel que décrite auparavant.

[28] Le Conseil a examiné l'entente du 8 mai 2007 qui assure le maintien sans interruption du service actuel de traversiers entre Terre-Neuve-et-Labrador et la Nouvelle-Écosse. Les parties se sont aussi entendues sur le nombre d'employés qui vont devoir continuer à travailler afin d'assurer ce service ininterrompu.

[29] Compte tenu de l'entente conclue entre Marine Atlantique et l'AFPC ainsi que de son analyse du paragraphe 87.4(1) du *Code*, le Conseil répond au renvoi ministériel comme suit :

> Le Conseil est convaincu que l'entente conclue entre Marine Atlantique et l'AFPC par suite du renvoi ministériel de cette affaire au Conseil est suffisante pour assurer le respect du paragraphe 87.4(1) dans l'éventualité d'un arrêt de travail. Le service de traversiers va continuer à fonctionner sans interruption. Qui plus est, le nombre d'employés qui devront rester au travail est suffisant pour assurer ce service sans interruption. Aucune autre mesure ne s'impose pour le moment.

[30] La présente décision est la réponse du Conseil au renvoi en vertu du paragraphe 87.4(5), en application de l'alinéa 89(1)e) du *Code*.

APPENDIX A

IN THE MATTER OF THE *CANADA LABOUR CODE (PART I–INDUSTRIAL RELATIONS)* AND A DISPUTE BETWEEN MARINE ATLANTIC INC., SYDNEY, NOVA SCOTIA (HEREINAFTER CALLED "the employer") AND THE PUBLIC SERVICE ALLIANCE OF CANADA (HEREINAFTER CALLED "the union")

WHEREAS subsection 87.4(5) of the *Canada Labour Code (Part I–Industrial Relations)* provides that the Minister of Labour may refer to the Canada Industrial Relations Board any question with respoect to the application of subsection 87.4(1) at any time after a notice of dispute has been given; and

WHEREAS on December 12, 2006, a notice of dispute was given to the Minister of Labour by the union pursuant to subsection 71(1) of the *Canada Labour Code*, in relation to a dispute between the above-cited parties.

AND WHEREAS the Minister of Labour is of the opinion that a question exists with respect to the application of subsection 87.4(1) to the above-cited parties;

NOW THEREFORE the Minister of Labour, pursuant to subsection 87.4(5) of the *Canada Labour Code*, hereby refers to the Canada Industrial Relations Board the question of the application of subsection 87.4(1) to the employer, the trade union and the employees in the bargaining unit and asks that the Canada Industrial Relations Board determine the action, if any, that is required in order for the employer, the union and the employees in the bargaining unit to comply with subsection 87.4(1) in the event of a work stoppage.

IN WITNESS WHEREOF the Minister of Labour has hereto set his hand this 20th day of April 2007.

(s) Minister of Labour

ANNEXE A

DANS L'AFFAIRE DU *CODE CANADIEN DU TRAVAIL (PARTIE I – RELATIONS DU TRAVAIL)* ET D'UN DIFFÉREND ENTRE MARINE ATLANTIQUE S.C.C., DE SYDNEY, EN NOUVELLE-ÉCOSSE (CI-APRÈS APPELÉE « l'employeur ») ET L'ALLIANCE DE LA FONCTION PUBLIQUE DU CANADA (CI-APRÈS APPELÉE « le syndicat »)

ATTENDU QUE le paragraphe 87.4(5) du *Code canadien du travail (Partie I – Relations du travail)* dispose que le ministre du Travail peut renvoyer au Conseil canadien des relations industrielles toute question relative à l'application du paragraphe 87.4(1) en tout temps après la remise d'un avis de différend;

ET ATTENDU QUE, le 12 décembre 2006, un avis de différend a été remis au ministre du Travail par le syndicat en vertu du paragraphe 71(1) du *Code canadien du travail*, à l'égard d'un différend entre les parties susmentionnées;

ET ATTENDU QUE le ministre du Travail est d'avis qu'il faut trancher la question relative à l'application du paragraphe 87.4(1) aux parties susmentionnées;

EN CONSÉQUENCE, en vertu du paragraphe 87.4(5) du *Code canadien du travail*, le ministre du Travail renvoie par la présente au Conseil canadien des relations industrielles la question relative à l'application du paragraphe 87.4(1) à l'employeur, au syndicat de même qu'aux employés membres de l'unité de négociation et demande audit Conseil canadien des relations industrielles de déterminer les mesures qui s'imposeraient, le cas échéant, pour que l'employeur, le syndicat et les employés membres de l'unité de négociation se conforment au paragraphe 87.4(1) dans l'éventualité d'un arrêt de travail.

EN FOI DE QUOI le ministre du Travail a signé la présente ce 20e jour d'avril 2007.

Ministre du Travail

(traduction)

CASE CITED

Marine Atlantic Inc., [2004] CIRB no. 275

AFFAIRE CITÉE

Marine Atlantic S.C.C., [2004] CCRI nº 275

STATUTE CITED

Canada Labour Code, Part I, ss. 14(3)(f); 16(m.1); 16.1; 71(1); 87.4; 89(1)(e)

LOI CITÉE

Code canadien du travail, Partie I, art. 14(3)f); 16m.1); 16.1; 71(1) 87.4; 89(1)e)

Canada Industrial Relations Board
Conseil canadien des relations industrielles

Vol. 9-07

Reasons for decision

Marine Atlantic Inc.,
employer,
and
Public Service Alliance of Canada,
bargaining agent.

CITED AS: Marine Atlantic Inc.

Board File: 26252-C

Decision no. 386
July 4, 2007

Response to a referral from the Minister of Labour, pursuant to section 87.4(5) of the *Canada Labour Code, Part I.*

Ministerial referral—Maintenance of services—Joint maintenance of activities agreement—Practice and procedure—The Minister is asking the Board to determine what action, if any, is required in order for the employer, the union and the bargaining unit employees to comply with section 87.4(1) of the *Code*, in the event of a work stoppage—The dispute concerns the employer's operation of a ferry service between Nova Scotia and Newfoundland and Labrador—Section 87.4(1) establishes the overriding principle, whereby employers, trade unions and bargaining unit employees must ensure that a strike or lockout does not cause an immediate and serious danger to the safety or health of the public—Since there is no evidence either party gave the notice required under section 87.4(2), section 87.4(6) governs this process and obliges the Board to provide the parties with an opportunity to agree—The parties filed a joint maintenance of activities agreement with the Board—An agreement between the parties at this stage does not, upon its mere filing, become an order of the Board the way it does under section 87.4(3)—Section 87.4(6) does not reproduce the language found in section 87.4(3) that an agreement filed with the Board "has the same effect as an order of the Board"—The Board reviewed the agreement and informed the Minister that the agreement between the parties ensures that the ferry service between Newfoundland and Labrador and Nova Scotia will continue to operate as it currently operates without interruption, as well as have a number of employees

Motifs de décision

Marine Atlantique S.C.C.,
employeur,
et
Alliance de la Fonction publique du Canada,
agent négociateur.

CITÉ : Marine Atlantique S.C.C.

Dossier du Conseil : 26252-C

Décision n° 386
Le 4 juillet 2007

Réponse au renvoi du ministre du Travail, en vertu du paragraphe 87.4(5) du *Code canadien du travail, Partie I.*

Renvoi ministériel – Maintien des activités – Entente conjointe sur le maintien des activités – Pratique et procédure – Le ministre a demandé au Conseil de déterminer quelles mesures s'imposeraient, le cas échéant, pour que l'employeur, le syndicat et les membres de l'unité de négociation se conforment au paragraphe 87.4(1) du *Code*, dans l'éventualité d'un arrêt de travail – Le différend porte sur l'exploitation par l'employeur d'un service de traversiers entre la Nouvelle-Écosse et Terre-Neuve-et-Labrador – Le paragraphe 87.4(1) établit le principe fondamental selon lequel l'employeur, le syndicat et les membres de l'unité de négociation doivent s'assurer qu'une grève ou un lock-out n'occasionne pas de risques imminents et graves pour la sécurité ou la santé du public – Puisqu'il n'existe aucune indication que l'une ou l'autre des parties a transmis l'avis prévu au paragraphe 87.4(2), ce processus est assujetti au paragraphe 87.4(6), qui oblige le Conseil à donner aux parties la possibilité de s'entendre – Les parties ont présenté au Conseil leur entente conjointe sur le maintien des activités – Une entente conclue entre les parties à cette étape ne devient pas assimilée à une ordonnance du Conseil dès son dépôt, contrairement à ce qui se produit en vertu du paragraphe 87.4(3) – Le paragraphe 87.4(6) ne prévoit pas, comme le paragraphe 87.4(3), que l'entente une fois déposée « est assimilée à une ordonnance du Conseil » - Le Conseil a examiné l'entente et a informé le ministre que l'entente conclue entre les parties assure le maintien sans interruption du service actuel de

who will remain on the job, in order to ensure the uninterrupted ferry service.

This matter was heard by a panel of the Board composed of Mr. Graham J. Clarke, Vice-Chairperson, sitting alone pursuant to section 14(3)(f) of the *Canada Labour Code (Part I–Industrial Relations)* (the *Code*).

Section 16.1 of the *Code* provides that the Board may decide any matter before it without holding an oral hearing. Having reviewed the Minister's referral (see Appendix A), the employer's and bargaining agent's submissions and the investigating officer's report, the Board is satisfied that the documentation before it is sufficient for it to decide the matter without an oral hearing.

Parties' Representatives of Record

Mr. John F. Roil, Q.C., for Marine Atlantic Inc.;
Ms. Lisa Rossignol, for the Public Service Alliance of Canada.

I–Introduction

[1] These reasons for decision respond to a referral from the Minister of Labour, pursuant to section 87.4(5) of the *Code*. The Minister is asking the Board to rule on the application of section 87.4(1) (maintenance of activities) to a dispute between Marine Atlantic Inc., (Marine Atlantic) and the Public Service Alliance of Canada (PSAC). That dispute concerns Marine Atlantic's operation of a ferry service between Nova Scotia and Newfoundland and Labrador. The bargaining unit in question covers supervisory positions. The Board has previously described the ferry service in *Marine Atlantic Inc.*, [2004] CIRB no. 275.

II–Facts

[2] Marine Atlantic and the PSAC have been in a legal strike/lockout position since April 20, 2007. On December 12, 2006, the PSAC sent a notice of dispute to the Minister of Labour, in accordance with section 71(1) of the *Code*. A notice of dispute starts the conciliation process. It is an essential step in the process leading up to the right to strike or lockout.

traversiers entre Terre-Neuve-et-Labrador et la Nouvelle-Écosse, et que le nombre d'employés qui devront rester au travail est suffisant pour assurer ce service sans interruption.

L'affaire a été entendue par un banc du Conseil composé de M[e] Graham J. Clarke, Vice-président, siégeant seul en vertu de l'alinéa 14(3)f) du *Code canadien du travail (Partie I – Relations du travail)* (le *Code*).

L'article 16.1 du *Code* habilite le Conseil à trancher toute affaire ou toute question dont il est saisi sans tenir d'audience. Après examen du renvoi ministériel (voir annexe A), des observations de l'employeur et de l'agent négociateur ainsi que du rapport de l'agent enquêteur, le Conseil est convaincu que la documentation dont il dispose est suffisante pour qu'il puisse trancher l'affaire sans audience.

Représentants des parties au dossier

M[e] John F. Roil, c.r., pour Marine Atlantique S.C.C.;
M[me] Lisa Rossignol, pour l'Alliance de la Fonction publique du Canada.

I – Introduction

[1] La présente décision concerne un renvoi du ministre du Travail en vertu du paragraphe 87.4(5) du *Code*. Le ministre a demandé au Conseil de statuer sur l'application du paragraphe 87.4(1) (maintien des activités) dans le contexte d'un différend entre Marine Atlantique S.C.C. (Marine Atlantique) et l'Alliance de la Fonction publique du Canada (l'AFPC). Le différend porte sur l'exploitation par Marine Atlantique d'un service de traversiers entre la Nouvelle-Écosse et Terre-Neuve-et-Labrador. L'unité de négociation en cause est celle des superviseurs. Le Conseil a déjà décrit le service de traversiers dans *Marine Atlantique S.C.C.*, [2004] CCRI n° 275.

II – Les faits

[2] Marine Atlantique et l'AFPC sont en mesure de déclencher une grève ou un lock-out depuis le 20 avril 2007. Le 12 décembre 2006, l'AFPC a envoyé un avis de différend au ministre du Travail, en conformité au paragraphe 71(1) du *Code*. Un tel avis amorce le processus de conciliation; c'est une étape essentielle dans le processus menant au droit de grève ou de lock-out.

[3] On April 20, 2007, the Minister of Labour referred this matter to the Board. For ease of reference, the full text of the Minister's reference is attached to these reasons for decision. The Minister is asking the Board to determine what action, if any, is required in order for the employer, the trade union and the bargaining unit employees to comply with section 87.4(1) of the *Code*, in the event of a work stoppage. That section ensures that a work stoppage does not cause an immediate and serious danger to the safety or health of the public.

[4] On April 23, 2007, the Board provided Marine Atlantic and the PSAC with a copy of the Minister's referral and asked them for their responses. While their positions initially differed, they later filed a joint maintenance of activities agreement (the Agreement) with the Board.

[5] In the May 8, 2007 Agreement, Marine Atlantic and the PSAC agreed that the continued full operation of the ferry service was essential to prevent an immediate and serious danger to the safety and health of the public.

[6] The PSAC also agreed with Marine Atlantic's original proposal, dated May 1, 2007, regarding the number of employees who would remain at work to keep the ferry service running. Thirteen of the thirty-six bargaining unit employees would not be required to work under the Agreement. The parties further agreed that neither would engage in a lockout or a strike until the PSAC had had an opportunity to file an application with this Board pursuant to section 87.4(8). That section allows an employer or a trade union to request that the Board impose a binding method of resolving the collective bargaining issues in dispute.

[7] These reasons deal with how the Board treats a maintenance of activities agreement negotiated following a section 87.4(5) referral from the Minister.

III–Section 87.4 of the *Code*

[8] Section 87.4 reads as follows:

> 87.4(1) During a strike or lockout not prohibited by this Part, the employer, the trade union and the employees in the

[3] Le 20 avril 2007, le ministre du Travail a renvoyé la présente affaire au Conseil. Pour qu'on puisse s'y reporter facilement, le texte intégral du renvoi ministériel est joint aux présents motifs de décision. Le ministre a demandé au Conseil de déterminer quelles mesures s'imposeraient, le cas échéant, pour que l'employeur, le syndicat et les membres de l'unité de négociation se conforment au paragraphe 87.4(1) du *Code*, dans l'éventualité d'un arrêt de travail; ce paragraphe a pour objet de faire en sorte qu'un arrêt de travail ne cause pas de risques imminents et graves pour la sécurité ou la santé du public.

[4] Le 23 avril 2007, le Conseil a fait parvenir à Marine Atlantique de même qu'à l'AFPC une copie du renvoi ministériel, en leur demandant d'y répondre. Bien que leurs positions aient différé au départ, les deux parties ont présenté au Conseil leur entente conjointe sur le maintien des activités (l'entente).

[5] Dans cette entente datée du 8 mai 2007, Marine Atlantique et l'AFPC ont convenu que le maintien intégral du service de traversiers était essentiel afin de prévenir des risques imminents et graves pour la sécurité et la santé du public.

[6] L'AFPC souscrivait aussi à la proposition initiale de Marine Atlantique – datée du 1er mai 2007 – quant au nombre d'employés qui allaient devoir rester au travail pour assurer le maintien du service de traversiers. L'entente prévoyait que treize des trente-six membres de l'unité de négociation ne seraient pas tenus de travailler pendant le différend. Les parties ont convenu en outre que ni l'une, ni l'autre ne déclencheraient un lock-out ou une grève tant que l'AFPC n'aurait pas eu la possibilité de présenter au Conseil une demande fondée sur le paragraphe 87.4(8), qui autorise un employeur ou un syndicat à demander au Conseil d'ordonner l'application d'une méthode exécutoire de règlement des questions de négociation collective qui font toujours l'objet d'un différend.

[7] Les présents motifs portent sur la façon dont le Conseil traite une entente sur le maintien des activités négociée à la suite d'un renvoi ministériel en vertu du paragraphe 87.4(5).

III – Article 87.4 du *Code*

[8] Cet article du *Code* se lit comme suit :

> 87.4(1) Au cours d'une grève ou d'un lock-out non interdits par la présente partie, l'employeur, le syndicat et les employés de

bargaining unit must continue the supply of services, operation of facilities or production of goods to the extent necessary to prevent an immediate and serious danger to the safety or health of the public.

(2) An employer or a trade union may, no later than fifteen days after notice to bargain collectively has been given, give notice to the other party specifying the supply of services, operation of facilities or production of goods that, in its opinion, must be continued in the event of a strike or a lockout in order to comply with subsection (1) and the approximate number of employees in the bargaining unit that, in its opinion, would be required for that purpose.

(3) Where, after the notice referred to in subsection (2) has been given, the trade union and the employer enter into an agreement with respect to compliance with subsection (1), either party may file a copy of the agreement with the Board. When the agreement is filed, it has the same effect as an order of the Board.

(4) Where, after the notice referred to in subsection (2) has been given, the trade union and the employer do not enter into an agreement, the Board shall, on application made by either party no later than fifteen days after notice of dispute has been given, determine any question with respect to the application of subsection (1).

(5) At any time after notice of dispute has been given, the Minister may refer to the Board any question with respect to the application of subsection (1) or any question with respect to whether an agreement entered into by the parties is sufficient to ensure that subsection (1) is complied with.

(6) Where the Board, on application pursuant to subsection (4) or referral pursuant to subsection (5), is of the opinion that a strike or lockout could pose an immediate and serious danger to the safety or health of the public, the Board, after providing the parties an opportunity to agree, may, by order,

(a) designate the supply of those services, the operation of those facilities and the production of those goods that it considers necessary to continue in order to prevent an immediate and serious danger to the safety or health of the public;

(b) specify the manner and extent to which the employer, the trade union and the employees in the bargaining unit must continue that supply, operation and production; and

(c) impose any measure that it considers appropriate for carrying out the requirements of this section.

(7) On application by the employer or the trade union, or on referral by the Minister, during a strike or lockout not prohibited by this Part, the Board may, where in the Board's opinion the circumstances warrant, review and confirm, amend or cancel an agreement entered into, or a determination or order made, under this section and make any orders that it considers appropriate in the circumstances.

l'unité de négociation sont tenus de maintenir certaines activités – prestation de services, fonctionnement d'installations ou production d'articles – dans la mesure nécessaire pour prévenir des risques imminents et graves pour la sécurité ou la santé du public.

(2) L'employeur ou le syndicat peut, au plus tard le quinzième jour suivant la remise de l'avis de négociation collective, transmettre à l'autre partie un avis pour l'informer des activités dont il estime le maintien nécessaire pour se conformer au paragraphe (1) en cas de grève ou de lock-out et du nombre approximatif d'employés de l'unité de négociation nécessaire au maintien de ces activités.

(3) Si, après remise de l'avis mentionné au paragraphe (2), les parties s'entendent sur la façon de se conformer au paragraphe (1), l'une ou l'autre partie peut déposer une copie de l'entente auprès du Conseil. L'entente, une fois déposée, est assimilée à une ordonnance du Conseil.

(4) Si, après remise de l'avis mentionné au paragraphe (2), les parties ne s'entendent pas sur la façon de se conformer au paragraphe (1), le Conseil, sur demande de l'une ou l'autre partie présentée au plus tard le quinzième jour suivant l'envoi de l'avis de différend, tranche toute question liée à l'application du paragraphe (1).

(5) En tout temps après la remise de l'avis de différend, le ministre peut renvoyer au Conseil toute question portant sur l'application du paragraphe (1) ou sur la capacité de toute entente conclue par les parties de satisfaire aux exigences de ce paragraphe.

(6) Saisi d'une demande présentée en vertu du paragraphe (4) ou d'un renvoi en vertu du paragraphe (5), le Conseil, s'il est d'avis qu'une grève ou un lock-out pourrait constituer un risque imminent et grave pour la sécurité ou la santé du public, peut – après avoir accordé aux parties la possibilité de s'entendre – rendre une ordonnance :

a) désignant les activités dont il estime le maintien nécessaire en vue de prévenir ce risque;

b) précisant de quelle manière et dans quelle mesure l'employeur, le syndicat et les employés membres de l'unité de négociation doivent maintenir ces activités;

c) prévoyant la prise de toute mesure qu'il estime indiquée à l'application du présent article.

(7) Sur demande présentée par le syndicat ou l'employeur, ou sur renvoi fait par le ministre, au cours d'une grève ou d'un lock-out non interdits par la présente partie, le Conseil peut, s'il estime que les circonstances le justifient, réexaminer et confirmer, modifier ou annuler une entente, une décision ou une ordonnance visées au présent article. Le Conseil peut en outre rendre les ordonnances qu'il juge indiquées dans les circonstances.

(8) Where the Board is satisfied that the level of activity to be continued in compliance with subsection (1) renders ineffective the exercise of the right to strike or lockout, the Board may, on application by the employer or the trade union, direct a binding method of resolving the issues in dispute between the parties for the purpose of ensuring settlement of a dispute.

(8) Sur demande présentée par le syndicat ou l'employeur, le Conseil, s'il est convaincu que le niveau d'activité à maintenir est tel qu'il rend inefficace le recours à la grève ou au lock-out, peut, pour permettre le règlement du différend, ordonner l'application d'une méthode exécutoire de règlement des questions qui font toujours l'objet d'un différend.

[9] Section 87.4, added to the *Code* in 1999, is commonly known as an "essential services" provision. Federally, it is known as a "maintenance of activities" provision. The time limits and conditions set out in section 87.4 often create inter-related stages in the pre-lockout or pre-strike period. The Board's role differs depending on the particular stage of the process.

[9] L'article 87.4, ajouté au *Code* en 1999, est désigné communément comme une disposition sur les « services essentiels ». Dans l'administration fédérale, on le considère comme une disposition sur le « maintien des activités ». Les conditions et les délais établis dans cet article ont souvent pour effet de créer des étapes interreliées dans la période préalable à un lock-out ou une grève, et le rôle du Conseil diffère selon l'étape du processus.

[10] Section 87.4(1) establishes the overriding principle, whereby employers, trade unions and bargaining unit employees must ensure that a strike or lockout does not cause an immediate and serious danger to the safety or health of the public. The stages section 87.4 creates all focus on ensuring compliance with this principle.

[10] Le paragraphe 87.4(1) établit le principe fondamental selon lequel l'employeur, le syndicat et les membres de l'unité de négociation doivent s'assurer qu'une grève ou un lock-out n'occasionne pas de risques imminents et graves pour la sécurité ou la santé du public. Les étapes constituées par l'article 87.4 sont toutes axées sur le respect de ce principe.

A–Stage 1: An employer's and a trade union's right to negotiate a binding maintenance of activities agreement (MOAA)

A – Étape 1 : L'employeur et le syndicat ont le droit de négocier une entente exécutoire sur le maintien des activités (EMA)

[11] Subject to certain strict time limits, sections 87.4(2) and (3) of the *Code* give the employer and the trade union an initial opportunity to negotiate their own MOAA without outside interference. This entitlement, however, must be acted upon quickly.

[11] Les paragraphes 87.4(2) et (3) du *Code* donnent à l'employeur et au syndicat la possibilité initiale de négocier leur propre EMA sans intervention de l'extérieur, dans des délais stricts, mais les parties doivent se prévaloir rapidement de cette possibilité.

[12] Section 87.4(2) demands that an employer or a trade union give the other party notice "no later than 15 days after notice to bargain collectively has been given." This MOAA notice requires the notifying party to set out the supply of services, the operation of facilities or the production of goods needed to comply with section 87.4(1). The MOAA notice must also indicate how many bargaining unit employees will be required to remain on the job. If the parties conclude a MOAA, then either party may file a copy of the agreement with the Board. When the MOAA is filed, it has the same effect as an order of the Board (section 87.4(3)).

[12] Le paragraphe 87.4(2) dispose que l'employeur ou le syndicat peut transmettre à l'autre partie un avis pour l'informer des activités dont il estime le maintien nécessaire « au plus tard le 15e jour suivant la remise de l'avis de négociation collective ». Cet avis de conclusion d'une EMA oblige la partie qui l'envoie à préciser la prestation de services, le fonctionnement d'installations ou la production d'articles qui s'imposent pour que le paragraphe 87.4(1) soit respecté. L'avis doit aussi mentionner le nombre approximatif de membres de l'unité de négociation qui devront continuer à travailler en cas d'arrêt de travail. Si les parties concluent une EMA, l'une ou l'autre peut en déposer une copie au Conseil. Quand l'EMA est déposée, elle est assimilée à une ordonnance du Conseil (paragraphe 87.4(3)).

[13] Unless the Minister of Labour asks the Board, pursuant to section 87.4(5) of the *Code*, to review a

[13] À moins que le ministre du Travail ne demande au Conseil, en vertu du paragraphe 87.4(5) du *Code*,

freely negotiated MOAA, the Board does not intervene. Upon application, the Board can review the effectiveness of a MOAA once a strike or lockout has commenced (section 87.4(7) of the *Code*).

[14] In the instant case, there is no evidence either party gave the notice required under section 87.4(2). This stage has now passed.

B–Stage 2: The parties can ask the Board to determine the required maintenance of activities

[15] If the parties have respected the section 87.4(2) 15-day notice requirement, but have not concluded an agreement, then they can apply to the Board to determine what must be done to comply with section 87.4(1). However, a new key time limit applies to this stage. A party must make an application to the Board no later than 15 days after the notice of dispute has been given under section 71(1).

[16] If the parties do not comply with section 87.4(4)'s 15-day time limit for filing an application, then the parties' access to the Board under that section ends. The Board expresses no opinion in these reasons whether or not section 16(m.1) could be used to extend the time limit for filing an application.

[17] In the instant case, because it appears that no MOAA notice was ever given under section 87.4(2), this stage is also not applicable. Had the appropriate time limits been met, the Board would hear the application in conformity with section 87.4(6).

C–Stage 3: The Minister may refer any question to the Board

[18] Even if the parties did not apply to the Board within the time limits applicable under section 87.4(4), the Minister of Labour can, pursuant to section 87.4(5), ask the Board to intervene. The Minister can refer any question to the Board regarding section 87.4(1), at any time after receiving a section 71(1) notice of dispute. In addition, the Minister can ask the Board to review any MOAA freely negotiated between the parties under section 87.4(3), in order to ensure its compliance with section 87.4(1).

d'examiner une EMA librement négociée, le Conseil n'intervient pas. Sur demande des parties ou sur renvoi ministériel, le Conseil peut examiner une EMA pour déterminer son effet pratique, au cours d'une grève ou d'un lock-out (paragraphe 87.4(7) du *Code*).

[14] En l'espèce, il n'existe aucune indication que l'une ou l'autre des parties a transmis l'avis prévu au paragraphe 87.4(2). Cette étape est échue.

B – Étape 2 : Les parties peuvent demander au Conseil de décider quelles activités doivent être maintenues

[15] Si les parties ont respecté le délai de 15 jours de transmission de l'avis prévu au paragraphe 87.4(2) mais n'ont pas conclu d'entente, elles peuvent demander au Conseil de décider ce qu'elles doivent faire pour se conformer au paragraphe 87.4(1). Un nouveau délai crucial s'applique à cette étape. Les parties doivent présenter la demande au Conseil au plus tard 15 jours après la remise de l'avis de différend prévue au paragraphe 71(1).

[16] Si les parties ne respectent pas le délai de 15 jours prévu au paragraphe 87.4(4) pour la présentation d'une demande, elles ne pourront avoir recours au Conseil en vertu de cette disposition. Le Conseil n'exprime aucune opinion dans les présents motifs quant à savoir si l'alinéa 16m.1) pourrait être invoqué pour proroger le délai de présentation d'une demande.

[17] En l'espèce, puisqu'il appert qu'aucun avis en vue de la conclusion d'une EMA n'a été donné en vertu du paragraphe 87.4(2), cette étape-ci est échue elle aussi. Si le délai prévu avait été respecté, le Conseil entendrait la demande en application du paragraphe 87.4(6).

C – Étape 3 : Le ministre peut renvoyer n'importe quelle question au Conseil

[18] Même si les parties n'ont pas présenté de demande au Conseil dans le délai prévu au paragraphe 87.4(4), le ministre du Travail peut lui demander d'intervenir, en vertu du paragraphe 87.4(5). Il peut en effet renvoyer au Conseil toute question portant sur l'application du paragraphe 87.4(1), à tout moment après la remise d'un avis de différend communiqué en vertu du paragraphe 71(1). Qui plus est, le ministre peut demander au Conseil d'examiner toute EMA librement négociée entre les parties en vertu du paragraphe 87.4(3), afin d'assurer sa conformité au paragraphe 87.4(1).

[19] The instant case involves a ministerial referral.

D – Stage 4: Board inquiry into compliance with section 87.4(1)

[20] At this stage, whether the parties submitted the issue to the Board within the applicable time limits set out in section 87.4(4), or the Minister referred the matter pursuant to section 87.4(5), the Board considers the actions required to ensure compliance with section 87.4(1). Section 87.4(6) governs this process and obliges the Board to provide the parties with an opportunity to agree.

[21] However, an agreement between the parties at this stage does not, upon its mere filing, become an order of the Board the way it does earlier in the process at stage 1. Section 87.4(6) does not reproduce the language found in section 87.4(3) that an agreement filed with the Board "has the same effect as an order of the Board". This distinction is important. At this later stage, the Board must take into account the public interest. Despite an agreement between the parties, if the Board is of the opinion that a strike or lockout could cause an immediate and serious danger to the safety or health of the public, the Board can issue orders to the parties to ensure compliance with section 87.4(1).

[22] Regardless of the route followed to obtain a decision from the Board under section 87.4(6), an employer or a trade union may apply to the Board under section 87.4(8) if compliance renders ineffective the exercise of the right to strike or lockout. The Board may then direct a binding method of resolving the issues in dispute.

IV–Section 87.4(7): Board role during a strike/lockout

[23] The stages described above take place before a strike or lockout has occurred. During a strike or lockout, the Board can, on application by the employer or the trade union or via ministerial referral, and if circumstances in its opinion warrant, review a previous agreement or order made during the section 87.4 process. Similarly, again during a strike or lockout, an employer or a trade union could, pursuant to section 87.4(8), apply for a binding method of resolving

[19] En l'espèce, il s'agit d'un renvoi ministériel.

D – Étape 4 : Le Conseil enquête sur la conformité au paragraphe 87.4(1)

[20] À cette étape, que les parties aient saisi le Conseil de l'affaire dans le délai prévu au paragraphe 87.4(4) ou que le ministre la lui ait renvoyée en vertu du paragraphe 87.4(5), le Conseil se penche sur les mesures nécessaires pour assurer le respect du paragraphe 87.4(1). Ce processus est assujetti au paragraphe 87.4(6), qui oblige le Conseil à donner aux parties la possibilité de s'entendre.

[21] Néanmoins, une entente conclue entre les parties à cette étape ne devient pas assimilée à une ordonnance du Conseil dès son dépôt, contrairement à ce qui se produit à l'étape 1 du processus. Le paragraphe 87.4(6) ne prévoit pas, comme le paragraphe 87.4(3), que l'entente une fois déposée « est assimilée à une ordonnance du Conseil ». C'est une distinction importante. À cette étape-ci, le Conseil doit tenir compte de l'intérêt public, et même si les parties ont conclu une entente, lorsqu'il est d'avis qu'une grève ou un lock-out pourrait susciter des risques imminents et graves pour la sécurité ou la santé du public, il peut rendre des ordonnances enjoignant aux parties de se conformer au paragraphe 87.4(1).

[22] Quel que soit le mécanisme emprunté pour amener le Conseil à rendre une décision en application du paragraphe 87.4(6), l'employeur ou le syndicat peut lui présenter une demande en vertu du paragraphe 87.4(8) si le niveau d'activité à maintenir rend inefficace le recours à la grève ou au lock-out. En pareil cas, le Conseil peut ordonner l'application d'une méthode exécutoire de règlement des questions qui font toujours l'objet d'un différend.

IV – Paragraphe 87.4(7) : Le rôle que le Conseil joue au cours d'une grève ou d'un lock-out

[23] Les étapes décrites jusqu'ici se déroulent avant le début d'une grève ou d'un lock-out. En période de grève ou de lock-out, sur demande du syndicat ou de l'employeur ou sur renvoi ministériel, et s'il estime que les circonstances le justifient, le Conseil peut réexaminer une entente conclue ou une ordonnance rendue dans le contexte de l'application de l'article 87.4. De même, pendant une grève ou un lock-out, l'employeur ou le syndicat peut demander au

the issues in dispute if compliance with section 87.4(1) renders ineffective a strike or lockout.

[24] These are different situations from the one before us in the instant case.

V–Decision

[25] Stages 3 and 4 described above apply to the case before the Board. The Minister has asked the Board to determine what action, if any, is required in order for the parties to comply with section 87.4(1) of the *Code*.

[26] Given the Minister's referral, the Board followed the process set out in section 87.4(6).

[27] The Board accordingly provided Marine Atlantic and the PSAC with an opportunity to agree. They have in fact come to an agreement, as described previously.

[28] The Board has reviewed the May 8, 2007 Agreement. It ensures that the ferry service between Newfoundland and Labrador and Nova Scotia will continue to operate as it currently operates without interruption. The parties have also agreed on the number of employees who will remain on the job, in order to ensure the uninterrupted ferry service.

[29] In light of the Agreement between Marine Atlantic and the PSAC, and following the Board's consideration of section 87.4(1) of the *Code*, the answer to the Minister's referral is as follows:

> The Board is satisfied that the Agreement between Marine Atlantic and the PSAC, entered into as a result of the Minister referring this matter to the Board, is sufficient to ensure compliance with section 87.4(1) in the event of a work stoppage. The ferry service will continue to operate without interruption. Moreover, the number of employees remaining on the job is sufficient to ensure continued ferry service. No further action is required at this time.

[30] This decision constitutes the Board's determination of the section 87.4(5) referral for the purpose of section 89(1)(e) of the *Code*.

Conseil, en vertu du paragraphe 87.4(8), d'ordonner l'application d'une méthode exécutoire de règlement des questions qui font encore l'objet d'un différend, si leur obligation de se conformer au paragraphe 87.4(1) rend inefficace le recours à la grève ou au lock-out.

[24] Ces situations-là sont différentes de celle dont le Conseil est saisi en l'espèce.

V – Décision

[25] Les étapes 3 et 4 décrites ci-dessus s'appliquent en l'espèce. Le ministre a demandé au Conseil de déterminer quelles mesures s'imposent, le cas échéant, pour que les parties se conforment au paragraphe 87.4(1) du *Code*.

[26] Saisi du renvoi ministériel, le Conseil a appliqué la procédure établie au paragraphe 87.4(6).

[27] Il a donc donné à Marine Atlantique et à l'AFPC la possibilité de s'entendre; elles ont effectivement conclu une entente, tel que décrite auparavant.

[28] Le Conseil a examiné l'entente du 8 mai 2007 qui assure le maintien sans interruption du service actuel de traversiers entre Terre-Neuve-et-Labrador et la Nouvelle-Écosse. Les parties se sont aussi entendues sur le nombre d'employés qui vont devoir continuer à travailler afin d'assurer ce service ininterrompu.

[29] Compte tenu de l'entente conclue entre Marine Atlantique et l'AFPC ainsi que de son analyse du paragraphe 87.4(1) du *Code*, le Conseil répond au renvoi ministériel comme suit :

> Le Conseil est convaincu que l'entente conclue entre Marine Atlantique et l'AFPC par suite du renvoi ministériel de cette affaire au Conseil est suffisante pour assurer le respect du paragraphe 87.4(1) dans l'éventualité d'un arrêt de travail. Le service de traversiers va continuer à fonctionner sans interruption. Qui plus est, le nombre d'employés qui devront rester au travail est suffisant pour assurer ce service sans interruption. Aucune autre mesure ne s'impose pour le moment.

[30] La présente décision est la réponse du Conseil au renvoi en vertu du paragraphe 87.4(5), en application de l'alinéa 89(1)e) du *Code*.

APPENDIX A

IN THE MATTER OF THE *CANADA LABOUR CODE (PART I–INDUSTRIAL RELATIONS)* AND A DISPUTE BETWEEN MARINE ATLANTIC INC., SYDNEY, NOVA SCOTIA (HEREINAFTER CALLED "the employer") AND THE PUBLIC SERVICE ALLIANCE OF CANADA (HEREINAFTER CALLED "the union")

WHEREAS subsection 87.4(5) of the *Canada Labour Code (Part I–Industrial Relations)* provides that the Minister of Labour may refer to the Canada Industrial Relations Board any question with respoect to the application of subsection 87.4(1) at any time after a notice of dispute has been given; and

WHEREAS on December 12, 2006, a notice of dispute was given to the Minister of Labour by the union pursuant to subsection 71(1) of the *Canada Labour Code*, in relation to a dispute between the above-cited parties.

AND WHEREAS the Minister of Labour is of the opinion that a question exists with respect to the application of subsection 87.4(1) to the above-cited parties;

NOW THEREFORE the Minister of Labour, pursuant to subsection 87.4(5) of the *Canada Labour Code*, hereby refers to the Canada Industrial Relations Board the question of the application of subsection 87.4(1) to the employer, the trade union and the employees in the bargaining unit and asks that the Canada Industrial Relations Board determine the action, if any, that is required in order for the employer, the union and the employees in the bargaining unit to comply with subsection 87.4(1) in the event of a work stoppage.

IN WITNESS WHEREOF the Minister of Labour has hereto set his hand this 20th day of April 2007.

(s) Minister of Labour

ANNEXE A

DANS L'AFFAIRE DU *CODE CANADIEN DU TRAVAIL (PARTIE I – RELATIONS DU TRAVAIL)* ET D'UN DIFFÉREND ENTRE MARINE ATLANTIQUE S.C.C., DE SYDNEY, EN NOUVELLE-ÉCOSSE (CI-APRÈS APPELÉE « l'employeur ») ET L'ALLIANCE DE LA FONCTION PUBLIQUE DU CANADA (CI-APRÈS APPELÉE « le syndicat »)

ATTENDU QUE le paragraphe 87.4(5) du *Code canadien du travail (Partie I – Relations du travail)* dispose que le ministre du Travail peut renvoyer au Conseil canadien des relations industrielles toute question relative à l'application du paragraphe 87.4(1) en tout temps après la remise d'un avis de différend;

ET ATTENDU QUE, le 12 décembre 2006, un avis de différend a été remis au ministre du Travail par le syndicat en vertu du paragraphe 71(1) du *Code canadien du travail*, à l'égard d'un différend entre les parties susmentionnées;

ET ATTENDU QUE le ministre du Travail est d'avis qu'il faut trancher la question relative à l'application du paragraphe 87.4(1) aux parties susmentionnées;

EN CONSÉQUENCE, en vertu du paragraphe 87.4(5) du *Code canadien du travail*, le ministre du Travail renvoie par la présente au Conseil canadien des relations industrielles la question relative à l'application du paragraphe 87.4(1) à l'employeur, au syndicat de même qu'aux employés membres de l'unité de négociation et demande audit Conseil canadien des relations industrielles de déterminer les mesures qui s'imposeraient, le cas échéant, pour que l'employeur, le syndicat et les employés membres de l'unité de négociation se conforment au paragraphe 87.4(1) dans l'éventualité d'un arrêt de travail.

EN FOI DE QUOI le ministre du Travail a signé la présente ce 20e jour d'avril 2007.

Ministre du Travail

(traduction)

CASE CITED

Marine Atlantic Inc., [2004] CIRB no. 275

AFFAIRE CITÉE

Marine Atlantic S.C.C., [2004] CCRI nº 275

STATUTE CITED

Canada Labour Code, Part I, ss. 14(3)(f); 16(m.1); 16.1; 71(1); 87.4; 89(1)(e)

LOI CITÉE

Code canadien du travail, Partie I, art. 14(3)f); 16m.1); 16.1; 71(1) 87.4; 89(1)e)

Canada Industrial Relations Board
Conseil canadien des relations industrielles

Vol. 9-07

Reasons for decision

Public Service Alliance of Canada,
complainant,
and
Bank of Canada,
respondent.

CITED AS: Bank of Canada

Board File: 25775-C

Decision no. 387
July 5, 2007

Complaint of unfair labour practice alleging violation of section 50(a)(i) of the *Canada Labour Code, Part I.*

Unfair labour practice—Negotiation of first collective agreement—Bargaining in good faith—Disclosure of personal information—*Privacy Act*—Practice and procedure—The union filed an unfair labour practice complaint alleging that the employer violated its obligation to bargain in good faith under section 50(a)(i) of the *Code* by refusing to disclose, in the context of negotiations for a first collective agreement, information relating to individual employees' salary and compensation—The employer states that because we are dealing with a first collective agreement in the present case, the information in question cannot have been gathered for a consistent purpose, as provided in section 8(a) of the *Privacy Act*—The employer contends that a consent by each of the employees to the disclosure of the requested information would permit it to transfer the information to the union within the limits of the *Privacy Act*—The employer also seeks an order that the union is subject to the *Personal Information Protection and Electronic Document Act* (PIPEDA)—As a general rule, information relating to employee contact and employee salary have been found to be information necessary for the union to meet its obligations in representing employees and for the purpose of collective bargaining—The Board is of the view that section 8(2)(a) of the *Privacy Act* applies, whether the salary information is requested in the context of negotiations for the renewal of a collective agreement or whether it is requested in the context of negotiations

Motifs de décision

Alliance de la Fonction publique du Canada,
plaignante,
et
Banque du Canada,
intimée.

CITÉ : Banque du Canada

Dossier du Conseil : 25775-C

Décision n° 387
Le 5 juillet 2007

Plainte de pratique déloyale de travail alléguant violation du sous-alinéa 50a)(i) du *Code canadien du travail, Partie I.*

Pratique déloyale de travail – Négociation d'une première convention collective – Obligation de négocier de bonne foi – Communication de renseignements personnels – *Loi sur la protection des renseignements personnels* – Pratique et procédure – Le syndicat a déposé une plainte de pratique déloyale de travail dans laquelle il allègue que l'employeur a manqué à son obligation de négocier de bonne foi en vertu du sous-alinéa 50a)(i) du *Code* en refusant de communiquer, dans le cadre de la négociation d'une première convention collective, des renseignements concernant le salaire et la rémunération de chaque employé – D'après l'employeur, comme la présente affaire concerne une première convention collective, les renseignements en question ne peuvent pas avoir été recueillis à des fins compatibles, tel qu'il est prévu à l'alinéa 8a) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* – L'employeur prétend qu'il serait autorisé à transférer les renseignements demandés au syndicat, dans les limites de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, en obtenant le consentement de chacun des employés – L'employeur demande également une ordonnance déclarant que le syndicat est assujetti à la *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques* (LPRPDE) – Les renseignements relatifs aux coordonnées et aux salaires des employés sont généralement considérés comme des renseignements nécessaires pour permettre à un syndicat de s'acquitter de ses obligations au titre de la représentation des

for a first collective agreement—The compilation of any salary-related information was done for the purpose of maintaining individual employment contracts; this is consistent with the purpose of collective bargaining once the employees have exercised their right to be represented by a union—Section 8(2)(b) of the *Privacy Act* also finds application and the requested information may be disclosed, because the circumstances of this case provide a purpose in accordance with an Act of Parliament, the *Code*, that authorizes its disclosure—The Board finds that the disclosure of the personal information by the employer to the union is permitted pursuant to sections 8(2)(a) and 8(2)(b) of the *Privacy Act*—The union is entitled to the complete compensation package information, including full salary, premium and disbursement information for each employee in the bargaining unit—This purpose is also related to the union's statutory authority to bargain collectively on behalf of the employees in the bargaining unit under section 36 and its duty of fair representation under section 37 of the *Code*—The Board finds that the employer has violated section 50(a) of the *Code* and that a simple declaration is sufficient to dispose of the matter—The Board is of the view that the question relating to PIPEDA is better left for the Privacy Commissioner to answer in the context of a complaint made before that commission by an individual against the union—The Board nonetheless confirms the union's duty to respect the requirements of any privacy law it may be subject to, including PIPEDA.

employés et de la négociation collective – Le Conseil est d'avis que l'alinéa 8(2)a) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* s'applique, que les renseignements sur les salaires soient demandés dans le cadre des négociations du renouvellement d'une convention collective ou d'une première convention collective – La compilation de tout renseignement concernant les salaires a été faite aux fins de maintenir des contrats de travail individuels, ce qui est compatible avec les fins de la négociation collective lorsque les employés ont exercé leur droit d'être représentés par un syndicat – L'alinéa 8(2)b) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* s'applique également et les renseignements demandés peuvent être communiqués, puisque les circonstances en l'espèce donnent lieu à une fin compatible avec une loi fédérale, le *Code*, autorisant la communication – Le Conseil conclut que les alinéas 8(2)a) et 8(2)b) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* permettent à l'employeur de communiquer des renseignements personnels au syndicat – Le syndicat a droit aux renseignements complets sur la rémunération globale, ce qui comprend les renseignements sur les salaires, les primes et les déboursements, de chaque employé de l'unité de négociation – Cette fin est également liée au droit du syndicat de négocier collectivement au nom des employés de l'unité de négociation que lui confère l'article 36 et à son devoir de représentation juste que lui impose l'article 37 du *Code* – Le Conseil conclut que l'employeur a enfreint l'alinéa 50a) du *Code* et qu'une simple déclaration suffit pour trancher l'affaire – Le Conseil estime qu'il est préférable de laisser au Commissariat à la protection de la vie privée, dans le cadre d'une plainte déposée devant lui par un individu contre le syndicat, le soin de déterminer la question relative à l'application de la LPRPDE – Le Conseil confirme néanmoins qu'un syndicat a l'obligation de respecter les exigences de toute loi sur la protection des renseignements personnels pouvant s'appliquer à lui, ce qui comprend la LPRPDE.

The Board, composed of Ms. Julie M. Durette, Vice-Chairperson, sitting alone pursuant to section 14(3)(f) of the *Canada Labour Code (Part I–Industrial Relations)* (the *Code*), examined the above-cited complaint. A case management meeting was held on September 19, 2006, in Ottawa.

Section 16.1 of the *Code* provides that the Board may decide any matter before it without holding an oral hearing. In their written submissions, the parties agreed that an oral hearing was not necessary. The Board is

Le Conseil, composé de M[e] Julie M. Durette, Vice-présidente, siégeant seule en vertu de l'alinéa 14(3)f) du *Code canadien du travail (Partie I–Relations du travail)* (le *Code*), a examiné la plainte mentionnée ci-dessus. Une réunion de gestion de l'affaire a eu lieu le 19 septembre 2006, à Ottawa.

L'article 16.1 du *Code* habilite le Conseil à trancher toute affaire dont il est saisi sans tenir d'audience. Dans leurs observations écrites, les parties ont convenu que la tenue d'une audience n'était pas nécessaire. Le

satisfied that the submissions of the parties, filed prior to and following the case management meeting, are sufficient for the present matter to be determined without the need for an oral hearing.

Counsel of Record

Mr. Andrew Raven and Mr. Andrew Astritis, for the Public Service Alliance of Canada;
Mr. Lynn H. Harnden, for the Bank of Canada.

I–Nature of the Application

[1] The Board is seized of an unfair labour practice complaint filed by the Public Service Alliance of Canada (the PSAC or the union), pursuant to section 97(1)(a) of the *Code*, alleging that the Bank of Canada (the Bank or the employer) violated its obligation to bargain in good faith under section 50(a)(i) of the *Code* by refusing to disclose, in the context of negotiations for a first collective agreement, information relating to individual employees' salary and compensation.

[2] The Bank takes the position that the information it has already provided to the PSAC meets its obligation under the *Code*. In the alternative, it argues that it is prohibited from disclosing the specific information requested by the PSAC under the provisions of the *Privacy Act*, without the consent of its employees. It also seeks an order that, as a union, the PSAC is an organization subject to the requirements of the *Personal Information Protection and Electronic Document Act* (PIPEDA).

II–Background and Facts

[3] The employer, as Canada's central bank, is governed by the *Bank of Canada Act*. It is not a commercial bank and does not offer banking services to the public. Its principal role is "to promote the economic and financial welfare of Canada." As such, it is responsible for Canada's monetary policy, bank notes, national and international financial systems, funds management and retail debt.

Conseil est convaincu que les observations des parties, présentées avant et après la réunion, lui suffisent pour trancher l'affaire sans tenir d'audience.

Procureurs inscrits au dossier

M[es] Andrew Raven et Andrew Astritis, pour l'Alliance de la Fonction publique du Canada;
M[e] Lynn H. Harnden, pour la Banque du Canada.

I – Nature de la demande

[1] Le Conseil est saisi d'une plainte de pratique déloyale de travail déposée par l'Alliance de la Fonction publique du Canada (l'AFPC ou le syndicat), en vertu de l'alinéa 97(1)a) du *Code*. L'AFPC allègue que la Banque du Canada (la Banque ou l'employeur) a manqué à son obligation de négocier de bonne foi en vertu du sous-alinéa 50a)(i) du *Code* en refusant de communiquer, dans le cadre de la négociation d'une première convention collective, des renseignements concernant le salaire et la rémunération de chaque employé.

[2] La Banque estime s'être acquittée de son obligation en vertu du *Code* en fournissant les renseignements déjà soumis à l'AFPC. Subsidiairement, elle prétend ne pas être autorisée à communiquer les renseignements expressément demandés par l'AFPC en vertu des dispositions de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, sans le consentement de ses employés. Elle demande également une ordonnance déclarant que l'AFPC, en qualité de syndicat, est un organisme assujetti aux exigences de la *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques* (LPRPDE).

II – Contexte et faits

[3] L'employeur, à titre de banque centrale du Canada, est régi par la *Loi sur la Banque du Canada*. Il n'est pas une banque commerciale et n'offre pas de services bancaires au public. Il a été institué principalement « pour favoriser la prospérité économique et financière du Canada ». À ce titre, il est responsable de la politique monétaire du Canada, des billets de banque, des systèmes financiers national et internationaux, de la gestion financière et du placement de titres sur le marché de détail.

[4] The PSAC was certified on October 12, 2005, as the bargaining agent for a unit of approximately 30 security officers of the Bank working in Ottawa.

[5] The union served notice to bargain a first collective agreement on November 7, 2005, and collective bargaining commenced on January 17, 2006. The parties met during approximately 15 days between February and September 2006, with additional days of bargaining scheduled in November and December 2006.

[6] During collective bargaining, the union sought disclosure of salary and premium information for individual employees in the bargaining unit. The Bank provided the union with some information, including each employee's date of hire, position title, employment status, employment category and level. It did not provide the union with the salary and premium information for individual employees.

[7] In April 2006, during collective bargaining, the Bank tabled a document entitled "Performance Management and Performance Pay at the Bank of Canada" (the Performance Document). This document outlines the process followed by the Bank, effective July 2006, to evaluate employees' performance pay. Through the Performance Document, the Bank provided the PSAC with the salary scale for the security officers before and after July 2006. The Bank also arranged for someone to meet with the union's bargaining team to explain the Bank's pay system and answer questions. By way of attachment to its latest submissions, the Bank also provided individual salary amounts for employees in the bargaining unit, on an anonymous basis.

[8] It is not disputed that the Bank is subject to the *Privacy Act*. In order to meet its obligations under that act, the Bank has established a policy for managing all personal information. Bank policy requires that any third party dealing with the Bank be subject to the same level of protection of information as the Bank.

[4] L'AFPC a été accréditée, le 12 octobre 2005, comme agent négociateur d'une unité comptant environ 30 agents de sécurité de la Banque travaillant à Ottawa.

[5] Le 7 novembre 2005, le syndicat a signifié un avis pour négocier la première convention collective. La négociation a commencé le 17 janvier 2006. Les parties se sont rencontrées pendant environ 15 jours entre février et septembre 2006, et d'autres journées de négociation ont été fixées en novembre et décembre 2006.

[6] Dans le cadre de la négociation collective, le syndicat a demandé que lui soient communiqués les renseignements sur les salaires et les primes des employés de l'unité de négociation. La Banque lui a fourni certains renseignements, notamment la date d'embauche, le titre du poste, le statut de l'employé, la catégorie et le niveau du poste de chacun des employés. Elle n'a pas fourni au syndicat de renseignements sur les salaires et les primes de chaque employé.

[7] En avril 2006, pendant la négociation collective, la Banque a déposé un document intitulé « Gestion du rendement et rémunération au rendement à la Banque du Canada » (traduction) (le document sur le rendement). Ce document énonce le processus suivi par la Banque, à compter de juillet 2006, pour évaluer la rémunération au rendement des employés. Par l'entremise du document sur le rendement, la Banque a fourni à l'AFPC l'échelle salariale des agents de sécurité avant et après juillet 2006. La Banque a également organisé une rencontre avec les membres de l'équipe de négociation du syndicat pour leur expliquer le système de paye de la Banque et répondre à leurs questions. Par le biais de pièces jointes à ses plus récentes observations, la Banque a aussi fourni les montants des salaires de chaque employé au sein de l'unité de négociation, de façon anonyme.

[8] Il n'est pas contesté que la Banque est assujettie à la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Afin de satisfaire à ses obligations en vertu de la loi, la Banque a adopté une politique en matière de gestion de l'ensemble des renseignements personnels. En vertu de la politique de la Banque, une tierce partie traitant avec la Banque a droit au même niveau de protection de ses renseignements que la Banque.

III–Positions of the Parties

A–The Bank

1–Need for Information

[9] The Bank submits that it has provided sufficient information to the union to allow it to bargain collectively and, consequently, it has met its obligations under section 50(a)(i) of the *Code*. According to the Bank, the Performance Document—which included the salary scale, date of hire, position title, employment status, employment category and level—and the anonymous individual salary amounts provided later, are sufficient to allow effective communications and informed and rational discussions of issues between the parties, and the union can fairly represent its members and meet its obligations under the *Code*.

[10] The Bank contends that it is incumbent on the union to establish why it needs to know the exact amount earned by each employee (individual salary and premium information) in order to meet its collective bargaining responsibilities.

[11] In addition, the Bank points out that although it recognizes that the union did request salary and premium information during collective bargaining, it did not request any information relating to the payment of disbursements until it filed the present complaint.

2–The *Privacy Act*

[12] The Bank submits that as a government institution, it is required to meet both the privacy obligations under the *Privacy Act*, as well as the obligations under the *Code*. It states that the information requested by the union—salary and premium information—constitutes personal employee information as defined under the *Privacy Act*. The Bank asserts that, while the union has requested personal information about its employees, it has offered no commitment to protect that information. It maintains that if the union is entitled to the information, the Bank is prohibited under the *Privacy*

III – Position des parties

A – La Banque

1 – Besoin de renseignements

[9] La Banque soutient qu'elle a fourni suffisamment de renseignements au syndicat pour lui permettre de négocier collectivement et qu'elle s'est donc acquittée de son obligation en vertu du sous-alinéa 50a)(i) du *Code*. Selon la Banque, le document sur le rendement – comprenant l'échelle salariale, la date d'embauche, le titre du poste, le statut de l'employé, la catégorie et le niveau du poste – ainsi que les montants des salaires de chaque employé fournis ultérieurement de façon anonyme, sont suffisants pour permettre des communications efficaces et des discussions éclairées et rationnelles sur les questions en litige et pour permettre au syndicat de représenter équitablement ses membres et de satisfaire à ses obligations en vertu du *Code*.

[10] La Banque prétend qu'il incombe au syndicat d'établir pourquoi il doit connaître le montant exact que gagne chaque employé (les renseignements sur les salaires et les primes) afin d'assumer ses responsabilités en matière de négociation collective.

[11] De plus, la Banque signale que, même si elle reconnaît que le syndicat a effectivement demandé des renseignements sur les salaires et les primes dans le cadre de la négociation collective, il n'a demandé des renseignements sur les déboursements qu'après avoir déposé la présente plainte.

2 – La *Loi sur la protection des renseignements personnels*

[12] La Banque soutient qu'à titre d'institution fédérale, elle doit satisfaire aux obligations en matière de protection des renseignements personnels prévues par la *Loi sur la protection des renseignements personnels* ainsi qu'aux obligations imposées par le *Code*. Elle prétend que les renseignements que le syndicat cherche à obtenir – salaires et primes – sont assimilables à des renseignements personnels selon la définition de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. La Banque affirme que le syndicat a demandé des renseignements personnels au sujet de ses employés,

Act from disclosing this personal information without the employees' consent.

[13] According to the Bank, the salary and premium information of each employee is intricately related to the employee's performance evaluation as set out in the Performance Document. If disclosed, argues the Bank, the union would then be in possession of further personal information about individual employees, including the personal opinions and views of management in regard to each employee.

[14] The Bank recognizes that, in *Atomic Energy of Canada Limited*, [2001] CIRB no. 110, the Board held that the employer was required to disclose salary information to the union. It argues that, while in that case the Board found that the exceptions under section 8(2)(a) of the *Privacy Act* applied, the Board found that the purpose for the disclosure of the information was consistent with the purpose for its original collection—the administration of the collective agreement.

[15] The Bank states that the test to be applied under section 8(2)(a) of the *Privacy Act*, when determining if the purpose for the disclosure of personal information is consistent with the purpose for which the information was obtained, is the test of "reasonable foreseeability." It is the Bank's contention that in this case, since the personal information requested by the union was gathered prior to it being certified as bargaining agent, the employees could not have reasonably foreseen that this information would be shared with the union. It argues that the present matter is therefore distinguishable from the Board's conclusion in *Atomic Energy of Canada Limited*, *supra*, on that basis.

[16] It is the Bank's position that since the *Privacy Act* specifically contemplates seeking and receiving consent from employees prior to disclosing personal information, it can meet its obligations under both the *Privacy Act* and the *Code*, if consent is obtained from

sans pour autant s'engager à protéger ces renseignements. Même si le syndicat a droit à ces renseignements, la Banque n'est pas habilitée, en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, à communiquer ces renseignements personnels sans le consentement des employés.

[13] Selon la Banque, les renseignements sur les salaires et les primes de chaque employé sont étroitement liés à l'évaluation du rendement de l'employé énoncée dans le document sur le rendement. Si la Banque communiquait ces renseignements, le syndicat aurait en sa possession de plus amples renseignements personnels au sujet de chaque employé, notamment les opinions de la direction à l'égard de chacun d'entre eux.

[14] La Banque reconnaît que, dans *Énergie atomique du Canada Limitée*, [2001] CCRI n° 110, le Conseil a statué que l'employeur était tenu de communiquer au syndicat les renseignements sur les salaires. Elle soutient que, même si le Conseil a jugé que les exceptions prévues à l'alinéa 8(2)a) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* s'appliquaient, il a conclu que l'objet de la communication des renseignements était compatible avec l'objet de la collecte initiale, à savoir l'administration de la convention collective.

[15] Selon la Banque, le critère devant être appliqué relativement à l'alinéa 8(2)a) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, afin de déterminer si l'objet de la communication des renseignements personnels est compatible avec les fins auxquelles ils ont été recueillis, est le critère de la « prévisibilité raisonnable ». La Banque prétend qu'en l'espèce, comme les renseignements personnels demandés par le syndicat ont été recueillis avant que celui-ci soit accrédité à titre d'agent négociateur, les employés n'auraient pas pu prévoir de manière raisonnable que ces renseignements seraient transmis au syndicat. À son avis, la présente affaire se distingue donc de la conclusion dans *Énergie atomique du Canada Limitée*, précitée, à cet égard.

[16] La Banque affirme que, comme la *Loi sur la protection des renseignements personnels* prévoit expressément qu'il faut obtenir le consentement des employés avant de communiquer des renseignements personnels, elle peut s'acquitter de ses obligations en

the employees prior to providing the union with the requested information.

3–PIPEDA

[17] The Bank takes the position that the Board's powers under the *Code*, in particular its power under section 16(p), to decide any question that may arise in a proceeding, allow it to interpret and apply extraneous statutes, including making a declaration as to whether the requirements of PIPEDA apply to the union.

[18] If the Board directs the disclosure of the personal information requested, the Bank maintains that the PSAC should abide by the requirements of PIPEDA. To that end, the Bank seeks an order from the Board that the PSAC, as an organization that "collects, uses or discloses personal information in the course of commercial activity," is an organization that is subject to PIPEDA. More specifically, the Bank maintains, in its submission of October 4, 2006, that the union must meet the following requirements under PIPEDA:

> a) That the specific purpose for the Union's collection of the information from the Bank be limited to the negotiations and collective bargaining for the first collective agreement between the parties. (PIPEDA, Schedule 1, Principle 4.2).
>
> b) That the specific purpose for the collection of the personal information (salary, premium, and employee evaluation information), be identified by the Union to its employees before the time the information is collected by the Union. (PIPEDA, Schedule 1, Principle 4.2).
>
> c) That the knowledge and consent of each employee be required before the collection of that personal information. (PIPEDA, Schedule 1, Principle 4.3).
>
> d) That the personal information collected shall not be used or disclosed by the Union for purposes other than those for which it was originally collected. (PIPEDA, Schedule 1, Principle 4.5).
>
> e) That the personal information collected shall only be disclosed or transferred to those union officials and representatives on a "need-to-know" basis in order to meet the purpose of this first round of collective bargaining between the parties. (PIPEDA, Schedule 1, Principle 4.7.3 (b)).
>
> f) That the Union ensure that the information remains as accurate, complete and up-to-date only as is necessary for the purposes for which it is to be used. (PIPEDA, Schedule 1, Principles 4.6 and 4.6.2).

vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et en vertu du *Code*, si elle obtient le consentement des employés avant de fournir au syndicat les renseignements demandés.

3 – LPRPDE

[17] La Banque estime qu'en vertu des pouvoirs que lui confère le *Code*, tout particulièrement celui de trancher toute question pouvant se poser à l'occasion d'une procédure prévue à l'alinéa 16p), le Conseil peut interpréter et appliquer des lois extrinsèques, notamment faire une déclaration afin de déterminer si les exigences de la LPRPDE s'appliquent au syndicat.

[18] Si le Conseil ordonne la communication des renseignements personnels demandés, la Banque est d'avis que l'AFPC devrait se conformer aux exigences de la LPRPDE. À cette fin, la Banque demande au Conseil de rendre une ordonnance déclarant que l'AFPC, à titre d'organisation qui recueille, utilise et communique des renseignements personnels dans le cadre de ses activités commerciales, est une organisation assujettie à la LPRPDE. Plus particulièrement, la Banque fait valoir, dans ses observations du 4 octobre 2006, que le syndicat doit satisfaire aux exigences suivantes de la LPRPDE :

> a) Les fins auxquelles le syndicat recueille les renseignements auprès de la Banque doivent se limiter expressément aux négociations et à la négociation collective de la première convention collective entre les parties (LPRPDE, annexe 1, principe 4.2).
>
> b) Le syndicat doit indiquer à ses employés à quelles fins les renseignements personnels (renseignements sur les salaires, les primes et les évaluations des employés) sont recueillis avant de procéder à la collecte de ces renseignements (LPRPDE, annexe 1, principe 4.2).
>
> c) Tout employé doit être informé de la collecte de renseignements personnels qui le concernent et y consentir (LPRPDE, annexe 1, principe 4.3).
>
> d) Le syndicat ne doit pas utiliser ou communiquer de renseignements personnels à des fins autres que celles auxquelles ils ont été recueillis initialement (LPRPDE, annexe 1, principe 4.5).
>
> e) Les renseignements personnels recueillis doivent être communiqués ou transférés aux dirigeants ou aux représentants syndicaux seulement si cela est nécessaire à la réalisation de l'objectif de cette première ronde de négociation entre les parties (LPRPDE, annexe 1, principe 4.7.3b)).
>
> f) Le syndicat doit s'assurer que les renseignements demeurent exacts, complets et à jour seulement aux fins desquelles ils sont destinés (LPRPDE, annexe 1, principes 4.6 et 4.6.2).

g) That the personal information shall be protected by security safeguards appropriate to the sensitivity of the information. (PIPEDA, Schedule 1, Principle 4.7).

h) That the security safeguards implemented by the Union protect the personal information against loss or theft, as well as unauthorized access, disclosure, copying, use, or modification. (PIPEDA, Schedule 1, Principle 4.7.1).

i) That the Union shall protect the personal information regardless of the format in which it is held. (PIPEDA, Schedule 1, Principle 4.7.1).

j) That the methods of protection should include physical measures, organization measures, and technical measures. (PIPEDA, Schedule 1, Principle 4.7.3).

k) That the Union only retain the information for as long as is required to finalize and ratify the first collective agreement between the parties. (PIPEDA, Schedule 1, Principle 4.5).

l) That the Union destroy, erase or make anonymous the personal information about the security officers at the Bank when it is no longer required to retain the information for the purpose of collective bargaining for the first collective agreement between the parties. (PIPEDA, Schedule 1, Principle 4.5.3).

[19] The Bank submits that if the Board provides clear guidance that the union is subject to PIPEDA, such will foster good labour relations and constructive collective bargaining, while assuring that employees' personal information will be protected with or without the employees' consent. Finally, the Bank submits that, should the Board determine that the union is not an organization subject to the obligations of PIPEDA, it should nonetheless impose strict conditions on the union to ensure that it adheres to well-established privacy practices in its handling of the employees' personal information.

A–The PSAC

1–Need for Information

[20] The PSAC submits that it is requesting and is entitled to obtain the complete compensation package for work performed for every employee in the bargaining unit, including information relating to disbursements. This information is essential, it argues, in order to assess the employer's financial offer, to enable it to advance proposals respecting the scale of salary increases and potential changes to the

g) Les renseignements personnels doivent être protégés au moyen de mesures de sécurité correspondant à leur degré de sensibilité (LPRPDE, annexe 1, principe 4.7).

h) Les mesures de sécurité mises en place par le syndicat doivent protéger les renseignements personnels contre la perte ou le vol ainsi que contre la consultation, la communication, la copie, l'utilisation ou la modification non autorisées (LPRPDE, annexe 1, principe 4.7.1).

i) Le syndicat doit protéger les renseignements personnels quelle que soit la forme sous laquelle ils sont conservés (LPRPDE, annexe 1, principe 4.7.1).

j) Les méthodes de protection doivent comprendre des moyens matériels, des mesures administratives et des mesures techniques (LPRPDE, annexe 1, principe 4.7.3).

k) Le syndicat ne doit conserver les renseignements personnels qu'aussi longtemps que nécessaire pour conclure et ratifier la première convention collective entre les parties (LPRPDE, annexe 1, principe 4.5).

l) Le syndicat doit détruire, effacer ou dépersonnaliser les renseignements personnels au sujet des agents de sécurité de la Banque dont il n'a plus besoin aux fins de la négociation collective de la première convention collective entre les parties (LPRPDE, annexe 1, principe 4.5.3).

(traduction)

[19] La Banque soutient qu'en énonçant clairement que le syndicat est assujetti à la LPRPDE, le Conseil favoriserait de bonnes relations du travail et des pratiques de négociation collective constructives, tout en garantissant la protection des renseignements personnels des employés, avec ou sans leur consentement. En conclusion, la Banque fait valoir que, si le Conseil détermine que le syndicat n'est pas une organisation assujettie aux obligations de la LPRPDE, il devrait néanmoins imposer des conditions strictes au syndicat afin de s'assurer qu'il se conforme aux pratiques bien établies en matière de protection des renseignements personnels dans le cadre du traitement des renseignements personnels des employés.

A – L'AFPC

1 – Besoin de renseignements

[20] L'AFPC soutient avoir demandé et avoir le droit d'obtenir les renseignements sur la rémunération globale pour le travail effectué par chacun des employés de l'unité de négociation, ce qui comprend les renseignements concernant les déboursements. Elle prétend que ces renseignements sont essentiels pour lui permettre d'évaluer l'offre financière de l'employeur, de soumettre des propositions sur les augmentations de

performance pay system and to ensure a collective agreement that treats all employees fairly.

[21] According to the PSAC, specific information on salary and premiums for each employee will allow it to determine whether the current premium structure unfairly discriminates against particular members of the bargaining unit and whether the union should negotiate any changes to the current premium structure. This information is also essential, argues the union, in order for it to meet its duty of fair representation, pursuant to section 37 of the *Code*.

2–The *Privacy Act*

[22] The PSAC argues that since section 8(2)(a) of the *Privacy Act* provides that personal information under the control of a government institution may be disclosed "for the purpose for which the information was obtained or compiled by the institution or for a use consistent with that purpose," the central issue to be determined in this case is whether the purpose for which the information is sought—collective bargaining—is one consistent with the original purpose for which the information was compiled. It is the PSAC's position that since the information was compiled to negotiate individual employment contracts, using that information to negotiate employment contracts collectively through the union is consistent with the original purpose for which the information was compiled.

[23] The PSAC maintains that when the employees decided to exercise their right to join the union, it was reasonable to foresee that their personal information, as compiled by the employer for the purposes of individual employment contracts, would be shared with the union in order to enable it to negotiate on their behalf.

[24] In addition, the PSAC submits that section 8(2)(b) of the *Privacy Act*, which states that personal information may be disclosed "for any purpose in accordance with any Act of Parliament or any regulation made thereunder that authorizes its disclosure," also allows for the disclosure of the information requested. Such disclosure is authorized under the *Code*, in particular under section 36, which recognizes a certified trade union as having the

l'échelle salariale et des changements potentiels au système de rémunération au rendement et de conclure une convention collective qui traite tous les employés équitablement.

[21] Selon l'AFPC, les renseignements précis sur les salaires et les primes de chaque employé lui permettront de déterminer si la structure actuelle des primes est inéquitable à l'endroit de certains membres de l'unité de négociation et si le syndicat devrait négocier des changements à cette structure. Ces renseignements lui permettront également de s'acquitter de son devoir de représentation juste, conformément à l'article 37 du *Code*.

2 – La *Loi sur la protection des renseignements personnels*

[22] L'AFPC rappelle que, comme l'alinéa 8(2)a) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* prévoit que la communication des renseignements personnels qui relèvent d'une institution fédérale est autorisée dans le cas d'une « communication aux fins auxquelles ils ont été recueillis ou préparés par l'institution ou pour les usages qui sont compatibles avec ces fins ». Par conséquent, la question à trancher en l'espèce consiste essentiellement à savoir si l'objet pour lequel les renseignements sont demandés – la négociation collective – est compatible avec les fins auxquelles ils ont été recueillis. Selon l'AFPC, comme les renseignements ont été recueillis pour négocier des contrats de travail individuels, l'utilisation de ces renseignements par le syndicat pour négocier des contrats de travail collectifs est compatible avec les fins auxquelles les renseignements ont été recueillis.

[23] L'AFPC prétend que, lorsque les employés ont décidé d'exercer leur droit de se joindre à un syndicat, ils pouvaient raisonnablement prévoir que leurs renseignements personnels, compilés par l'employeur aux fins des contrats de travail individuels, seraient transmis au syndicat pour lui permettre de négocier en leur nom.

[24] Par ailleurs, l'AFPC soutient que l'alinéa 8(2)b) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, qui énonce que les renseignements personnels peuvent être communiqués dans le cas d'une « communication aux fins qui sont conformes avec les lois fédérales ou ceux de leurs règlements qui autorisent cette communication », permet également la communication des renseignements demandés. Une telle communication est autorisée en vertu du *Code*,

exclusive authority to bargain collectively on behalf of the employees in the bargaining unit.

[25] Finally, the PSAC submits that the exception under section 8(2)(m)(ii) is also applicable. That provision states that disclosure of personal information is permitted if it would "benefit the individual to whom the information relates." The union argues that full disclosure of all salary information to the certified bargaining agent can only benefit the employees concerned.

3–PIPEDA

[26] While the PSAC agrees with the Bank that the Board has the power to interpret and apply extraneous statutes, it maintains that the Bank lacks any standing to seek a declaration from the Board that the union is subject to PIPEDA. Further, it maintains that even if the Bank had the necessary legal interest, the PSAC's representational activities do not constitute "commercial activities" within the meaning of PIPEDA.

[27] The PSAC maintains that, as the bargaining agent of the employees, it has a free-standing right to the information requested in order to properly fulfil its obligations under the *Code*, and that this situation can be distinguished from those where restrictions are imposed on a party seeking production of confidential documents on the basis they contain relevant evidence.

[28] While the PSAC denies that its representational activities are subject to PIPEDA, it undertakes to keep confidential any information received by the employer regarding the specific earnings of each employee, and to use such information only as required by its negotiating team and by other appropriate union officials, for the limited purposes of collective bargaining.

IV–Analysis and Decision

[29] Put simply, the union contends that it has the right to the requested employee salary and premium information, while the employer maintains that the information it has provided is sufficient and is consistent with two privacy legislation, namely the

notamment de l'article 36, qui reconnaît au syndicat accrédité le droit exclusif de négocier collectivement au nom des employés de l'unité de négociation.

[25] En conclusion, l'AFPC soutient que l'exception prévue au sous-alinéa 8(2)m)(ii) s'applique également. Cette disposition prévoit que la communication de renseignements personnels est autorisée lorsque « l'individu concerné en tirerait un avantage certain ». Or, selon le syndicat, les employés visés pourraient seulement retirer des avantages de la communication complète des renseignements salariaux à l'agent négociateur accrédité.

3 – LPRPDE

[26] Même si elle croit, à l'instar de la Banque, que le Conseil est habilité à interpréter et à appliquer des lois extrinsèques, l'AFPC soutient que la Banque n'a pas la qualité requise pour solliciter une déclaration selon laquelle le syndicat est assujetti à la LPRPDE. Par ailleurs, elle affirme que, même si la Banque avait l'intérêt juridique nécessaire, les activités de l'AFPC en matière de représentation ne sont pas assimilables à des « activités commerciales » au sens de la LPRPDE.

[27] Selon l'AFPC, en qualité d'agent négociateur des employés, elle a un droit distinct aux renseignements demandés afin de s'acquitter adéquatement de ses obligations en vertu du *Code*. À son avis, la présente situation se distingue de celles où des restrictions sont imposées à une partie qui demande l'accès à des documents confidentiels au motif qu'ils contiennent des éléments de preuve pertinents.

[28] Même si elle nie que ses activités de représentation soient visées par la LPRPDE, l'AFPC s'engage à préserver la confidentialité des renseignements reçus de l'employeur concernant les revenus particuliers de chaque employé et à utiliser ces renseignements seulement lorsque requis par l'équipe de négociation et autres représentants syndicaux compétents, pour les fins limitées de la négociation collective.

IV – Analyse et décision

[29] En bref, le syndicat prétend qu'il a droit aux renseignements demandés concernant les salaires et les primes des employés, alors que l'employeur soutient avoir fourni des renseignements suffisants et conformes à deux lois sur la protection des renseignements

Privacy Act and PIPEDA, which prohibit disclosure of personal information without consent.

[30] The Board must therefore determine whether the information sought is required by the union in the context of collective bargaining and whether it falls under the stated exceptions of the *Privacy Act* and consequently can be produced.

1–Need for Information

[31] As a general rule, information relating to employee contact and employee salary have been found to be information necessary for the union to meet its obligations in representing employees and for the purpose of collective bargaining. This duty to disclose, whether it be contact information or salary-related information, was recognized by labour boards prior to the enactment of any privacy laws.

[32] In *Forintek Canada Corp.*, [1986] OLRB Rep. April 453, the Ontario Labour Relations Board (the OLRB), in determining an unfair labour practice complaint, reviewed the applicable Ontario jurisprudence, including its previous decision in *DeVilbiss (Canada) Limited*, [1976] OLRB Rep. March 49. The OLRB explained the corollary between the union's right to information and need for information with its obligations as bargaining agent for a group of employees:

> At the first bargaining meeting following its certification, the trade union complainant in *DeVilbiss* had asked the employer for particulars of the existing wage rates and job classifications of employees in the bargaining unit, and the employer had refused to do so. The Board found that this refusal was inconsistent with the duty to make every reasonable effort to make a collective agreement, observing that:
>
> "16. ... Particularly in "first agreement" situations, it is little wonder that a complainant would have an incomplete monetary demand until it fully appreciated the current rate of wages paid by a respondent and the detailed nature of its job structure. Rational and informed discussion cannot easily take place until this information is provided to a trade union and thus this aspect of the duty supports its production. As a general matter of policy, if parties are to engage in economic conflict their differences ought to be real and well-defined. It is patently silly to have a trade union "in the dark" with respect to the fairness of an employer's offer because it has insufficient information

personnels, à savoir la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et la LPRPDE, qui interdisent la communication de renseignements personnels sans consentement.

[30] Par conséquent, le Conseil doit déterminer si le syndicat a besoin des renseignements qu'il demande dans le contexte de la négociation collective, si ces renseignements sont visés par les exceptions énoncées de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et s'ils peuvent donc être produits.

1 – Besoin de renseignements

[31] Les renseignements relatifs aux coordonnées et aux salaires des employés sont généralement considérés comme des renseignements nécessaires pour permettre à un syndicat de s'acquitter de ses obligations au titre de la représentation des employés et de la négociation collective. Les commissions des relations de travail ont reconnu ce devoir de communication, qu'il s'agisse de coordonnées ou de renseignements sur les salaires, avant l'adoption des lois sur la protection des renseignements personnels.

[32] Dans *Forintek Canada Corp.*, [1986] OLRB Rep. April 453, la Commission des relations de travail de l'Ontario (CRTO), dans le cadre d'une plainte de pratique déloyale de travail, a examiné la jurisprudence pertinente de la province, notamment sa décision antérieure dans *DeVilbiss (Canada) Limited*, [1976] OLRB Rep. March 49. La CRTO a expliqué le corollaire entre le droit du syndicat aux renseignements et le besoin de celui-ci d'obtenir des renseignements afin de s'acquitter de ses obligations à titre d'agent négociateur d'un groupe d'employés :

> À la première rencontre de négociation tenue à la suite de l'accréditation, le syndicat plaignant dans *DeVilbiss* avait demandé à l'employeur des précisions sur les taux de salaire courants et les classifications des postes des employés de l'unité de négociation, et l'employeur avait refusé. La Commission a conclu que ce refus était contraire à l'obligation de faire tout effort raisonnable pour conclure une convention collective, en faisant l'observation suivante :
>
> « 16. ... Dans le cas de la négociation d'une « première convention collective » plus particulièrement, on peut s'attendre à ce que le syndicat ne puisse présenter de revendication pécuniaire complète tant qu'il n'a pas en main tous les renseignements voulus sur les taux de salaire courants et l'organisation du travail. Il est difficile pour les parties d'avoir des discussions rationnelles et éclairées tant que ces renseignements n'ont pas été fournis au syndicat; par conséquent, cet aspect du devoir de négocier de bonne foi étaye la production de ces renseignements. En règle générale, si les parties doivent recourir à des moyens de pression d'ordre

to appreciate fully the offer's significance to those in the bargaining unit. Moreover, a trade union has a duty to all of the employees in the bargaining unit and thus has to be concerned, in a large measure, with equality of treatment. ..."

Since *DeVilbiss*, the Board has repeatedly observed that section 15 of the Act requires that employers comply with a request by its employees' trade union bargaining agent for particulars of their existing terms and conditions of employment: ... While difficulties with requests for particulars of existing terms and conditions of employment most frequently arise during negotiation of a first collective agreement, the obligation to comply with such requests exists equally during bargaining for the renewal of a collective agreement: ...

(*Forintek Canada Corp.*, *supra*, page 468)

[33] In *Forintek Canada Corp.*, *supra*, the employer's concern around disclosing the amount of salary and wage adjustment for each employee stemmed from a past survey in which the employer claimed that most of the employees had requested their salary not be divulged. The OLRB found that the union had a right to the salary information under the employer's control. It further determined that it would be inconsistent with the recognition of a trade union as the exclusive bargaining agent of all employees in a bargaining unit to ask those employees individually (or collectively) whether they approved of the employer's giving information about their salaries to their bargaining agent:

33. ... The union's right to and need for the requested information were and are concomitants of the rights and obligations which flow from its status as exclusive bargaining agent, a status which continues until its bargaining rights are abandoned by the trade union or terminated by vote of a majority of employees in the bargaining unit. ... The respondent's demand for individual written authorization was equally inconsistent with its obligation to recognize the union as exclusive bargaining agent, and neither the union's delay in providing nor its attempts to obtain such authorizations can in any way excuse the respondent's conduct. ...

34. Thus, the respondent employer violated section 15 of the Act when it refused to provide the union with requested particulars of the existing salary and proposed salary adjustment of each employee in the bargaining unit.

(pages 469–470)

économique, il est essentiel que les différends qui les opposent soient réels et bien définis. Il est tout à fait insensé de tenir le syndicat dans l'ignorance quant au caractère équitable de l'offre présentée par l'employeur parce qu'il ne dispose pas des renseignements nécessaires pour établir avec précision ce que l'employeur apporte aux membres de l'unité de négociation. En outre, comme le syndicat est tenu de représenter tous les employés de l'unité de négociation, il doit donc veiller, dans la mesure du possible, à ce que tous soient traités de manière juste... »

Depuis *DeVilbiss*, la Commission a fait remarquer à maintes reprises que les employeurs sont tenus, en vertu de l'article 15 de la Loi, de se conformer à la demande de l'agent négociateur de leurs employés en vue d'obtenir des précisions sur les conditions de travail existantes... Même si les difficultés entourant les demandes de précisions sur les conditions de travail existantes surviennent plus fréquemment dans le cadre de la négociation d'une première convention collective, l'obligation de se conformer à ces demandes existe également durant la négociation des conventions collectives subséquentes...

(*Forintek Canada Corp.*, précité, page 468; traduction)

[33] Dans *Forintek Canada Corp.*, précité, l'employeur affirmait qu'il craignait de communiquer les salaires et les rajustements salariaux des employés du fait que, lors d'un sondage effectué dans le passé, la plupart des employés avaient demandé que leurs salaires ne soient pas divulgués. La CRTO a conclu que le syndicat avait le droit aux renseignements sur les salaires que l'employeur avait en sa possession. Elle a aussi jugé qu'il serait contraire à la reconnaissance d'un syndicat à titre d'agent négociateur exclusif de l'ensemble des employés de l'unité de négociation de demander à ces employés individuellement (ou collectivement) s'ils consentent à ce que l'employeur fournisse à l'agent négociateur des renseignements sur leurs salaires :

33. ... Le droit d'un syndicat aux renseignements et son besoin des renseignements demandés étaient et sont concomitants des droits et obligations découlant de sa qualité d'agent négociateur exclusif, une qualité qui perdure jusqu'à ce que le syndicat abandonne ses droits de négociation ou que ces droits soient révoqués par un vote majoritaire des employés de l'unité de négociation... En demandant des autorisations écrites individuelles, l'intimé a agi à l'encontre de son obligation de reconnaître le syndicat à titre d'agent négociateur exclusif, et ni le retard du syndicat à fournir les autorisations, ni ses tentatives en vue d'obtenir les autorisations n'excusent de quelque façon la conduite de l'intimé...

34. Par conséquent, l'employeur intimé a enfreint l'article 15 de la Loi en refusant de fournir au syndicat les précisions qu'il demandait sur les salaires courants et les rajustements salariaux proposés de chaque employé de l'unité de négociation.

(pages 469-470; traduction)

[34] Since employees no longer negotiate individually with the employer once they are represented by a bargaining agent, the latter is charged with the exclusive right and obligation to negotiate terms and conditions of employment, including salaries. In order to negotiate these terms collectively, the bargaining agent should have all available information allowing it to do so. This includes the details of any salary information and any terms and conditions of employment applicable to the employees in the bargaining unit. In the Board's view, this is especially so in the context of negotiations for a first collective agreement, where the union is newly chosen as the employees' representative and has not previously negotiated on behalf of these employees.

[35] In the present matter, the Bank did provide the union with certain information. It has provided the name, date of hire, position title, employment status, employment category and level for each employee, salary scale, as well as the Performance Document. This later document outlines that the pay system consists of two components, a base pay and a performance pay. It goes on to explain the rating scheme for establishing performance pay and outlines some performance pay examples. While this information goes a long way in outlining the process behind the pay structure in place, the Board understands and agrees with the union's position that it needs to know the complete earnings of each employee in order to be in a position to agree to or propose any changes to the existing pay structure and overall compensation package for the employees it represents. This information is available and has already been compiled for the purposes of determining basic and performance pay for each employee in the bargaining unit.

2–The *Privacy Act* and the Duty to Disclose Under the *Code*

[36] The *Privacy Act* is the privacy legislation that applies to government institutions. Its purpose is found in section 2, which states as follows:

> 2. The purpose of this Act is to extend the present laws of Canada that protect the privacy of individuals with respect to personal information about themselves held by a government institution and that provide individuals with a right of access to that information.

[34] Comme les employés ne négocient plus de façon individuelle avec l'employeur lorsqu'ils sont représentés par un agent négociateur, celui-ci est investi du droit exclusif et de l'obligation de négocier les conditions de travail, ce qui comprend les salaires. Afin de négocier ces conditions collectivement, l'agent négociateur devrait avoir tous les renseignements disponibles lui permettant de s'acquitter de cette tâche, ce qui comprend les renseignements sur les salaires et autres conditions de travail s'appliquant aux employés de l'unité de négociation. De l'avis du Conseil, cela est le cas tout particulièrement dans le contexte de la négociation d'une première convention collective, lorsque le syndicat est nouvellement choisi pour représenter les employés et n'a jamais négocié pour le compte de ces employés.

[35] En l'espèce, la Banque n'a pas fourni certains renseignements au syndicat. Elle a fourni le nom, le titre du poste, le statut de l'employé, la catégorie et le niveau du poste de chaque employé, l'échelle salariale ainsi que le document sur le rendement. Ce document explique que le système de paye comporte deux éléments, le salaire de base et la rémunération au rendement. Il décrit également le système de cotation pour l'établissement des primes au rendement et donne des exemples de primes au rendement. Même si ces renseignements exposent bien le processus sous-tendant la structure salariale, le Conseil comprend la position du syndicat et estime comme lui qu'il doit connaître les revenus complets de chaque employé pour être en mesure d'approuver ou de proposer des changements à la structure salariale courante et à la rémunération globale des employés qu'il représente. Ces renseignements sont disponibles et ont déjà été compilés en vue d'établir le salaire de base et la rémunération au rendement de chaque employé de l'unité de négociation.

2 – La *Loi sur la protection des renseignements personnels* et le devoir de communiquer en vertu du *Code*

[36] La *Loi sur la protection des renseignements personnels* s'applique aux institutions fédérales. L'article 2 énonce l'objet de la loi comme suit :

> 2. La présente loi a pour objet de compléter la législation canadienne en matière de protection des renseignements personnels relevant des institutions fédérales et de droit d'accès des individus aux renseignements personnels qui les concernent.

[37] As Canada's central bank, the employer is a government institution under the *Privacy Act*.

[38] Section 3 of the *Privacy Act* defines "personal information" as "information about an identifiable individual that is recorded in any form." However, for certain purposes defined under the *Access to Information Act*, personal information does not include, among other things, information about an employee of a government institution that relates to the position or functions of the individual. It is fair to say that the information previously provided by the Bank to the union does not fall under the definition of "personal information," while the additional salary and premium information sought by the union does.

[39] The *Privacy Act* imposes certain conditions on an institution that seeks to collect personal information and sets out rules for the use and disclosure of such information, if disclosure is authorized. Section 8 of the *Privacy Act* is of particular relevance to this matter in that it addresses disclosure of personal information under the control of a government institution. Such information cannot be disclosed without the consent of the individual to whom it relates, except in numerous specified circumstances described in section 8(2) of the *Privacy Act*. The stated exceptions of relevance include the following:

> 8.(1) Personal information under the control of a government institution shall not, without the consent of the individual to whom it relates, be disclosed by the institution except in accordance with this section.
>
> (2) Subject to any other Act of Parliament, personal information under the control of a government institution may be disclosed
>
> (a) for the purpose for which the information was obtained or compiled by the institution or for a use consistent with that purpose;
>
> (b) for any purpose in accordance with any Act of Parliament or any regulation made thereunder that authorizes its disclosure;
>
> ...
>
> (m) for any other purpose where, in the opinion of the head of the institution,

[37] À titre de banque centrale du Canada, l'employeur est une institution fédérale régie par la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

[38] L'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* définit les « renseignements personnels » comme des « renseignements, quels que soient leur forme et leur support, concernant un individu identifiable ». Cependant, à certaines fins décrites dans la *Loi sur l'accès à l'information*, les renseignements personnels ne comprennent pas, entre autres, les renseignements concernant un employé d'une institution fédérale et portant sur son poste ou ses fonctions. On peut affirmer que les renseignements que la Banque a déjà fournis au syndicat ne sont pas visés par la définition de « renseignements personnels », alors que les autres renseignements demandés sur les salaires et les primes le sont.

[39] La *Loi sur la protection des renseignements personnels* impose certaines conditions à une institution qui cherche à recueillir des renseignements personnels et énonce des règles concernant l'utilisation et la communication de ces renseignements, si la communication est autorisée. L'article 8 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* est particulièrement pertinent en l'espèce puisqu'il porte sur la communication de renseignements personnels relevant d'une institution fédérale. Ces renseignements ne peuvent pas être communiqués sans le consentement des personnes concernées, sauf dans un certain nombre de circonstances énoncées au paragraphe 8(2) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Les exceptions pertinentes sont les suivantes :

> 8.(1) Les renseignements personnels qui relèvent d'une institution fédérale ne peuvent être communiqués, à défaut du consentement de l'individu qu'ils concernent, que conformément au présent article.
>
> (2) Sous réserve d'autres lois fédérales, la communication des renseignements personnels qui relèvent d'une institution fédérale est autorisée dans les cas suivants :
>
> a) communication aux fins auxquelles ils ont été recueillis ou préparés par l'institution ou pour les usages qui sont compatibles avec ces fins;
>
> b) communication aux fins qui sont conformes avec les lois fédérales ou ceux de leurs règlements qui autorisent cette communication;
>
> ...
>
> m) communication à toute autre fin dans les cas où, de l'avis du responsable de l'institution :

...

(ii) disclosure would clearly benefit the individual to whom the information relates.

[40] Since the enactment of the *Privacy Act* and other similar legislation dealing with the protection of personal information, this Board and its counterpart provincial boards have had the opportunity to look at the issue of balancing the obligations under the applicable privacy legislation against the obligations under applicable labour legislation.

[41] In *Atomic Energy of Canada Limited, supra*, this Board confirmed that the union, as bargaining agent, was entitled to information regarding salary increases and promotions applicable to certain employees, in order to enable it to fulfil its statutory obligations under the *Code*. The Board explained the employer's duty to disclose the requested information in the following terms:

> [23] The essential point that must be considered here is that in collective bargaining, the parties are under the obligation to effectively communicate with each other to an extent that informed and rational discussion of the issues may occur, in order to meet their obligations under section 50 of the *Code*. Collective bargaining requires discussion and discussion requires complete and correct information. **Where the relevant information is in the control of one party, it should be forthrightly provided to the other. Generally, throughout the industrial sectors covered by the *Code*, it is the position that data relevant to central collective bargaining issues such as salary is readily and freely provided to the bargaining agent. That was not done in the present instance. It is apparent that if no other legislative or policy reason exists to excuse the failure to provide such information, the employer may have violated the *Code*.**
>
> (pages 11–12; emphasis added)

[42] The Board found that the statutory exception under section 8(2)(a) of the *Privacy Act* applied and consequently, disclosure of the personal information was allowed:

> [31] While the employer is correct that personal information generally may often not be disclosed by a government institution without the consent of the individual concerned, and further that Parliament has explicitly provided that the "salary range" of an individual does not constitute personal

...

(ii) l'individu concerné en tirerait un avantage certain.

[40] Depuis l'adoption de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et autres lois semblables concernant la protection des renseignements personnels, le Conseil et les commissions des relations de travail provinciales ont eu l'occasion de se pencher sur la question de la conciliation des obligations imposées par les lois pertinentes en matière de protection des renseignements personnels et des obligations imposées par les lois pertinentes en matière de relations du travail.

[41] Dans *Énergie atomique du Canada Limitée*, précitée, le Conseil a confirmé que le syndicat, à titre d'agent négociateur, avait droit aux renseignements sur les augmentations salariales et les promotions s'appliquant à certains employés, afin de s'acquitter de ses obligations en vertu du *Code*. Le Conseil a expliqué que l'employeur avait le devoir de communiquer les renseignements demandés :

> [23] En l'espèce, il importe essentiellement de tenir compte du principe voulant que, dans le cadre de la négociation collective, les parties sont tenues de communiquer entre elles afin de pouvoir discuter des questions de manière rationnelle et éclairée et de s'acquitter des obligations qui leur incombent aux termes de l'article 50 du *Code*. Pour parvenir à une convention collective, les parties doivent nécessairement discuter entre elles, et, à cette fin, elles doivent disposer de renseignements complets et exacts. **La partie qui a en sa possession des renseignements pertinents doit s'empresser de les communiquer à l'autre. En général, dans l'ensemble des secteurs industriels assujettis au *Code*, il est de mise de fournir promptement et volontairement à l'agent négociateur les données relatives aux principaux sujets de discussion dans le cadre de la négociation collective comme les salaires. Ce n'est pas ce qui s'est produit en l'espèce. Il est manifeste qu'en l'absence de tout autre motif d'ordre législatif ou stratégique pour justifier le refus de fournir les renseignements demandés, le Conseil pourrait conclure que l'employeur a contrevenu aux dispositions du *Code*.**
>
> (pages 11-12; c'est nous qui soulignons)

[42] Le Conseil a conclu que l'exception prévue à l'alinéa 8(2)a) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* s'appliquait et que la communication des renseignements était donc autorisée :

> [31] Si l'employeur est fondé d'affirmer que les renseignements personnels ne sont généralement pas divulgués par une institution fédérale sans le consentement de l'individu concerné, et que le législateur a explicitement indiqué que « l'éventail des salaires » d'un particulier n'entre pas dans la

> information and therefore may be disclosed while individual salaries cannot, the argument of the employer has failed to acknowledge the policy and logic behind the statutory exceptions to these rules as provided under sections 7(a) and 8(2) of the *Privacy Act*. The statutory exceptions allow for disclosure of personal information for the purpose for which the information was obtained or compiled by the institution or for a use consistent with that purpose.
>
> [32] An employer, particularly of a unionized workplace, is clearly obligated to maintain salary information of each employee, by name and level, for employment purposes, in order to ensure that the obligations set out under the collective agreement and the *Code* are adhered to. The function and obligation of complying with the collective agreement is one which the employer shares with the bargaining agent.
>
> (*Atomic Energy of Canada Limited*, *supra*, page 14)

[43] In a subsequent decision, *Monarch Transport Inc. and Dempsey Freight Systems Ltd.*, [2003] CIRB no. 249, the Board reaffirmed that disclosure is required where the requested information relates to the union's representational capacity, "which is in keeping with the objectives set out in the *Code*'s Preamble of encouraging free collective bargaining and its obligations under section 37 related to the duty of fair representation." In that decision, as it did in *Atomic Energy of Canada Limited*, *supra*, the Board found that the privacy legislation (PIPEDA) did not prevent the requested information (employee contact information) from being provided.

[44] The Board's approach as described above is consistent with the approach adopted by other labour relations boards in similar situations. In *Hudson's Bay Co. and U.F.C.W., Local 1518* (2004), 108 CLRBR (2d) 259 (B.C.), the British Columbia Labour Relations Board (the BCLRB) dealt with the issue of whether the provisions in the British Columbia *Personal Information Protection Act* (PIPA) prevented the employer from providing the names of employees, as well as wages and benefits information to the union. Relying on this Board's decisions in *Atomic Energy of Canada Limited*, *supra*; and *Monarch Transport Inc. and Dempsey Freight Systems Ltd.*, *supra*, the BCLRB found that contact and salary information of bargaining unit members had to be disclosed by the employer to the union as part of its duty to bargain in good faith, and it directed that the employer produce the requested information:

> catégorie des renseignements personnels et qu'il peut donc être communiqué, contrairement aux salaires individuels, l'employeur a omis de tenir compte des principes et de la logique qui sous-tendent les exceptions prévues à l'alinéa 7a) et au paragraphe 8(2) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Ces exceptions permettent la divulgation des renseignements personnels aux fins auxquelles ils ont été recueillis ou préparés par l'institution ou pour les usages qui sont compatibles avec ces fins.
>
> [32] L'employeur, d'employés syndiqués plus particulièrement, est explicitement tenu de tenir des données sur les salaires individuels – par nom et par niveau – à des fins liées à l'emploi afin de s'acquitter des obligations qui lui incombent aux termes de la convention collective et du *Code*. L'employeur est obligé, au même titre que l'agent négociateur, de se conformer aux dispositions de la convention collective.
>
> (*Énergie atomique du Canada Limitée*, précitée, page 14)

[43] Dans une décision subséquente, *Monarch Transport Inc. et Dempsey Freight Systems Ltd.*, [2003] CCRI n° 249, le Conseil a réaffirmé que la communication était nécessaire si les renseignements demandés étaient liés à la capacité de représentation du syndicat, « ce qui est conforme aux objectifs énoncés dans le préambule du *Code* qui est d'encourager la pratique des libres négociations collectives ainsi qu'à ses obligations découlant du devoir de représentation juste en vertu de l'article 37 du *Code* ». Dans cette décision, tout comme il l'a fait dans *Énergie atomique du Canada Limitée*, précitée, le Conseil a conclu que la LPRPDE n'interdisait pas la communication des renseignements demandés (coordonnées d'un employé).

[44] L'approche du Conseil décrite précédemment rejoint celle adoptée par d'autres commissions des relations de travail relativement à des situations semblables. Dans *Hudson's Bay Co. and U.F.C.W., Local 1518* (2004), 108 CLRBR (2d) 259 (C.-B.), la Commission des relations de travail de la Colombie-Britannique (CRTCB) a tenté de déterminer si les dispositions de la *Personal Information Protection Act* (PIPA) de la Colombie-Britannique empêchaient l'employeur de fournir au syndicat les noms des employés, ainsi que les renseignements sur leurs salaires et avantages sociaux. En prenant appui sur les décisions du Conseil dans *Énergie atomique du Canada Limitée*, précitée; et *Monarch Transport Inc. et Dempsey Freight Systems Ltd.*, précitée, la CRTCB a conclu que l'employeur devait transmettre au syndicat les coordonnées et les renseignements sur les salaires des membres de l'unité de négociation dans le cadre de son devoir de négocier de bonne foi, et elle a enjoint à l'employeur de produire les renseignements demandés :

The Employer relies on its internal policy, claiming that it is an undertaking to employees that information will not be "provided to any person or organisation unless properly identified as an agent of the Federal or Provincial government." Given the duty of fair representation that the Union is subject to and the duty to bargain in good faith that both parties are required to fulfill, we find that the Employer's unilateral policy cannot override statutory requirements.

We note that some of the authorities presented to us by the Employer concerned the collection of personal information. While the provisions in PIPA often are similar with respect to the collection, disclosure and use of personal information, we agree with the Privacy Commissioner that the restrictions on collection do not necessarily translate to the question of disclosure. **We find that the question for the Board is simply related to labour relations law.** No authorities were presented that concluded that the disclosure of such information was improper or unwarranted. Authorities that were presented concerned requests arising out of collective bargaining and those that were made mid-term of collective agreements. **Hence, we have no difficulty in determining that the personal information requested by the Union is required or authorized by law and as such is allowable under the provisions of Section 18 of PIPA. Thus, the Employer has no valid reason under PIPA for not disclosing the requested information to the Union. Accordingly, we order production of the requested information.**

In view of our finding that the disclosure of the requested information is "required by law", PIPA does not prevent its disclosure to the Union. Of course, PIPA does restrict the use to which the Union can put the information and prevents further disclosure unless allowed by the provisions of PIPA.

(pages 7–8; emphasis added)

[45] In *The Millcroft Inn Limited*, [2000] OLRB Rep. July/August 665, the OLRB examined the interplay between the union's statutory right to information and the employees' privacy rights:

37. The employees' privacy rights regarding the details of their names, addresses and telephone numbers are not such as to off-set the union's interest in being able to contact them readily and easily. They have accepted the union as their bargaining agent, as their collective bargaining representative. By doing so, they have conveyed to the employer and others that they want the union to speak on their behalf in their employment relations with the employer. The union is therefore ascribed the authority to communicate with them efficiently. The employees could have chosen to bargain individually with the employer; then the privacy of their phone numbers and addresses would be restricted between them and the employer. But they have not chosen that method of bargaining. They have chosen to bargain collectively with the employer through the union. Having made that election, they are bound by its consequences. They are

L'employeur invoque sa politique interne, en soutenant qu'il a un engagement à l'endroit de ses employés de ne pas « fournir de renseignements à aucune organisation, à moins que cette organisation soit correctement désignée comme mandataire du gouvernement fédéral ou provincial » (traduction). Compte tenu du devoir de représentation juste auquel le syndicat est tenu et du devoir de négocier de bonne foi auquel les deux parties sont tenues, nous concluons que la politique unilatérale de l'employeur ne saurait l'emporter sur les exigences de la loi.

Nous notons que la jurisprudence invoquée par l'employeur concernait notamment la collecte de renseignements personnels. Bien que les dispositions de la PIPA soient souvent semblables en ce qui concerne la collecte, la communication et l'utilisation des renseignements personnels, nous sommes d'accord avec le Commissaire à la protection de la vie privée pour dire que les restrictions en matière de collecte ne s'appliquent pas nécessairement à la question de la communication. **Nous concluons que la Commission doit simplement trancher une question de droit du travail.** La jurisprudence invoquée ne permet pas de conclure que la communication de ces renseignements était illégitime et injustifiée. La jurisprudence présentée portait sur des demandes liées à la négociation collective et sur des demandes soumises avant l'expiration des conventions collectives. **Ainsi, nous pouvons facilement déclarer que les renseignements personnels que le syndicat demande sont nécessaires ou autorisés par la loi et qu'ils peuvent donc être communiqués en vertu de l'article 18 de la PIPA. L'employeur n'a donc aucune raison valable aux termes de la PIPA de ne pas communiquer les renseignements demandés au syndicat. Par conséquent, nous ordonnons la production des renseignements demandés.**

Comme nous avons conclu que la loi exige la communication des renseignements demandés, la PIPA n'empêche pas la divulgation au syndicat. Naturellement, la PIPA restreint l'utilisation que le syndicat peut faire des renseignements et interdit toute autre communication qui ne serait pas autorisée par la PIPA.

(pages 7-8; c'est nous qui soulignons; traduction)

[45] Dans *The Millcroft Inn Limited*, [2000] OLRB Rep. July/August 665, la CRTO a examiné l'interaction entre le droit du syndicat, prévu par la loi, d'obtenir des renseignements et les droits des employés en matière de protection des renseignements personnels :

37. Les droits des employés en matière de protection des renseignements personnels concernant les renseignements sur leurs noms, adresses et numéros de téléphone ne l'emportent pas sur l'intérêt du syndicat de pouvoir communiquer facilement avec eux. Ils ont accepté le syndicat comme agent négociateur et comme représentant pour la négociation collective. Ce faisant, ils ont indiqué à l'employeur et à d'autres personnes qu'ils veulent que le syndicat parle en leur nom dans leurs relations du travail avec l'employeur. Le syndicat se voit donc attribuer l'autorisation de communiquer avec eux efficacement. Les employés auraient pu choisir de négocier individuellement avec l'employeur; dans pareil cas, leurs numéros de téléphone et adresses auraient été considérés comme des renseignements privés entre eux et l'employeur. Mais ils n'ont pas choisi ce mode de négociation. Ils ont choisi

represented by the union; the union speaks on their behalf; they may no longer speak directly with the employer over the terms and conditions of their employment, that must be done through the union. **Their individual privacy rights as employees have been partially superseded by the union's rights as their representative. In those circumstances the union must be placed in a position where it may easily communicate with them in order to represent them. The information necessary to do so is in the hands of the employer. Therefore, given my finding that the union is entitled to the information, and the employer has it and can give it, that is the easiest and most efficient method for its conveyance to the union.**

(pages 673–674; emphasis added)

de négocier collectivement avec l'employeur par l'entremise du syndicat. Ayant fait ce choix, ils sont liés par ses conséquences. Ils sont représentés par le syndicat; le syndicat parle en leur nom; ils ne peuvent plus parler directement à l'employeur au sujet de leurs conditions de travail, ce qui doit être fait par l'entremise du syndicat. **Leurs droits individuels à la protection de leurs renseignements personnels à titre d'employé doivent laisser la place en partie aux droits du syndicat à titre de représentant. Dans ces circonstances, le syndicat doit être en mesure de communiquer facilement avec eux afin de les représenter. Les renseignements nécessaires pour ce faire sont entre les mains de l'employeur. Par conséquent, comme j'ai conclu que le syndicat a droit aux renseignements et comme l'employeur a les renseignements en sa possession et qu'il peut les fournir, il s'agit de la méthode la plus facile et efficace de les transmettre au syndicat.**

(pages 673-674; c'est nous qui soulignons; traduction)

[46] In the case at hand, the Bank attempts to distinguish the Board's finding in *Atomic Energy of Canada Limited, supra*, on the basis that the context was one of a renewal of a collective agreement as opposed to one of a first collective agreement. The Bank argues that, in *Atomic Energy of Canada Limited, supra*, the test used by the Board in regard to the exception contemplated by section 8(2)(a) of the *Privacy Act* was designed to determine whether the purpose for which the information was sought was consistent with the purpose for which the information was gathered in the first place. Since the salary information sought by the bargaining agent was gathered by the employer in the context of the administration of the collective agreement between the parties, the Bank argues that the negotiations for the renewal of the collective agreement was consistent with the purpose for which the information was gathered in the first place. According to the Bank, because we are dealing with a first collective agreement in the present case, the information in question cannot have been gathered for a consistent purpose, like the Board found in *Atomic Energy of Canada Limited, supra.*

[46] Dans l'affaire qui nous occupe, la Banque tente d'écarter la conclusion du Conseil dans *Énergie atomique du Canada Limitée*, précitée, au motif qu'il s'agissait du renouvellement d'une convention collective et non de la négociation d'une première convention collective. Selon la Banque, dans *Énergie atomique du Canada Limitée*, précitée, le critère que le Conseil a appliqué à l'égard de l'exception envisagée à l'alinéa 8(2)a) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* visait à déterminer si les fins auxquelles les renseignements étaient demandés étaient conformes aux fins auxquelles les renseignements avaient initialement été recueillis. Comme l'employeur avait recueilli les renseignements sur les salaires que demandait l'agent négociateur aux fins d'administrer la convention collective entre les parties, la Banque soutient que les négociations en vue du renouvellement de la convention collective étaient compatibles avec les fins auxquelles les renseignements avaient initialement été recueillis. D'après la Banque, comme la présente affaire concerne une première convention collective, les renseignements en question ne peuvent pas avoir été recueillis à des fins compatibles, contrairement à la conclusion du Conseil dans *Énergie atomique du Canada Limitée*, précitée.

[47] The Board is of the view that the exception provided at section 8(2)(a) of the *Privacy Act* applies, whether the salary information is requested in the context of negotiations for the renewal of a collective agreement or whether it is requested in the context of negotiations for a first collective agreement. The Board finds that bargaining for a collective agreement (an agreement containing provisions respecting terms and conditions of employment and related matters) is a use consistent with the purpose for which the information

[47] Le Conseil est d'avis que l'exception prévue à l'alinéa 8(2)a) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* s'applique, que les renseignements sur les salaires soient demandés dans le cadre des négociations du renouvellement d'une convention collective ou d'une première convention collective. Le Conseil juge que la négociation d'une convention collective (une entente contenant des dispositions relatives aux conditions de travail et questions connexes) est un usage compatible aux fins

was compiled by the Bank. The compilation of any salary related information was done for the purpose of maintaining individual employment contracts; this is consistent with the purpose of collective bargaining once the employees have exercised their right to be represented by a union. In the Board's view, to make a distinction between circumstances in which the information was compiled in the context of the administration of a collective agreement and the context of an individual employment contract would be to make an overly narrow interpretation of the words "for a use consistent with that purpose" under section 8(2)(a) of the *Privacy Act*.

[48] The Board is also of the view that the exception in section 8(2)(b) of the *Privacy Act* finds application and that the requested information may be disclosed, because the circumstances of this case provide a purpose in accordance with an Act of Parliament—the *Code*—that authorizes its disclosure. The above jurisprudence confirms and is persuasive that, as a certified bargaining agent, the union is entitled to all available information necessary to the negotiation and administration of a collective agreement. As stated earlier, employees' compensation package, including the amount of base pay and performance pay, is information necessary, especially in the context of the parties' negotiations of a first collective agreement.

[49] The employer also contends that a consent by each of the employees to the disclosure of the requested information would permit it to transfer the information to the union within the limits of the *Privacy Act*. In acquiring the right to bargain on behalf of its members, the union becomes subject to the *Code* and thus owes a duty to all the employees in the bargaining unit, including the duty to represent such employees during collective bargaining and in the administration of the collective agreement. Once the employees are represented by a bargaining agent, there is no place for individual negotiations with the employer. Therefore, the union must take over this task on a collective basis, by negotiating a collective agreement on behalf of the employees in the bargaining unit for which it was certified. The Supreme Court of Canada explained the effect of collective bargaining on individual employment relationships in *Syndicat Catholique des*

auxquelles la Banque a compilé les renseignements. La compilation de tout renseignement concernant les salaires a été faite aux fins de maintenir des contrats de travail individuels, ce qui est compatible avec les fins de la négociation collective lorsque les employés ont exercé leur droit d'être représentés par un syndicat. Selon le Conseil, le fait d'établir une distinction entre les circonstances dans lesquelles les renseignements ont été compilés dans le contexte de l'administration d'une convention collective et dans le contexte d'un contrat de travail individuel constituerait une interprétation trop étroite des termes « aux fins auxquelles ils ont été recueillis » de l'alinéa 8(2)a) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

[48] Le Conseil estime également que l'exception prévue à l'alinéa 8(2)b) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* s'applique et que les renseignements demandés peuvent être communiqués, puisque les circonstances en l'espèce donnent lieu à une fin compatible avec une loi fédérale – le *Code* – autorisant la communication. La jurisprudence susmentionnée confirme et établit clairement que le syndicat, à titre d'agent négociateur, a droit à tous les renseignements qui sont disponibles et nécessaires aux fins des négociations et de l'administration d'une convention collective. Comme mentionné précédemment, les renseignements concernant la rémunération globale des employés, y compris le salaire de base et la rémunération au rendement, sont nécessaires, tout particulièrement dans le cadre de la négociation d'une première convention collective.

[49] L'employeur prétend également qu'il serait autorisé à transférer les renseignements demandés au syndicat, dans les limites de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, en obtenant le consentement de chacun des employés. En obtenant le droit de négocier pour le compte de ses membres, le syndicat devient assujetti au *Code* et est donc investi d'un devoir à l'endroit de tous les employés de l'unité de négociation, ce qui comprend le devoir de les représenter au cours des négociations collectives et aux fins de l'administration de la convention collective. Lorsque des employés sont représentés par un agent négociateur, il n'y a plus de négociations individuelles avec l'employeur. Par conséquent, le syndicat doit assumer cette tâche de manière collective, en négociant une convention collective pour le compte des employés de l'unité de négociation pour laquelle il est accrédité. La Cour suprême du Canada a expliqué l'effet de la

Employés de Magasins de Québec Inc. v. *Paquet Ltée*, [1959] S.C.R. 206, as follows:

> The union is, by virtue of its incorporation under the *Professional Syndicates' Act* and its certification under the *Labour Relations Act*, the representative of all employees in the unit for the purpose of negotiating the labour agreement. There is no room left for private negotiation between employer and employee. Certainly to the extent of the matters covered by the collective agreement, freedom of contract between master and individual servant is abrogated. ...
>
> (page 212)

[50] While nothing would prevent the union or the employer from working towards obtaining consent from each employee in the bargaining unit for the disclosure of the personal information in question, this may not be a possible or practical avenue in every case, including for example, in the case of large or dispersed bargaining units. It is the Board's view that when the employees choose to be represented by the union, they implicitly consent to the release of personal information relating to the terms and conditions of their individual employment situation to the union, in order to allow it to negotiate collectively on their behalf. More important, the Board is persuaded by the jurisprudence previously cited and finds that the exceptions provided under sections 8(2)(a) and 8(2)(b) of the *Privacy Act* allow the disclosure of the personal information by the Bank to the union. In other words, given the Board's finding that the union is entitled to the information, that the employer has the information and that it can disclose it pursuant to the exceptions stated above, the Bank disclosing the information is the easiest and most efficient method for its conveyance to the union.

3–PIPEDA

[51] The Bank takes the position that if disclosure of salary and premium information is required, the Board should declare and order that the union is subject to the conditions and requirements of PIPEDA. Both parties assert—and the Board agrees—that the Board has the power and jurisdiction to examine other statutes such as PIPEDA, in the exercise of its functions under the *Code*. However, the Board is of the view that the questions of whether representation from a union acting on behalf of employees constitutes a "commercial

négociation collective sur les relations d'emploi individuelles comme suit dans *Syndicat Catholique des Employés de Magasins de Québec Inc.* v. *Paquet Ltée*, [1959] R.C.S. 206 :

> Du fait qu'il est constitué sous le régime de la *Loi des syndicats professionnels* et accrédité en vertu de la *Loi des relations ouvrières*, le syndicat est le représentant de tous les employés de l'unité pour la négociation de la convention collective. Les négociations privées entre employeur et employé n'ont plus leur place. Il est certain qu'au regard des matières visées par la convention collective, la liberté contractuelle entre maître et employé individuel est supprimée...
>
> (page 212; traduction)

[50] Bien que rien n'empêcherait le syndicat ou l'employeur de prendre les mesures nécessaires en vue d'obtenir le consentement de chacun des employés de l'unité de négociation concernant la communication des renseignements personnels en question, cela peut ne pas être possible ou réaliste dans tous les cas, notamment lorsque les unités de négociation sont de taille imposante ou dispersées. Le Conseil est d'avis que, lorsque des employés choisissent d'être représentés par un syndicat, ils consentent implicitement à la transmission de renseignements personnels concernant leurs conditions et leur situation d'emploi au syndicat, afin de lui permettre de négocier collectivement pour leur compte. De plus, le Conseil est convaincu par la jurisprudence citée précédemment et conclut que les exceptions prévues aux alinéas 8(2)a) et 8(2)b) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* permettent à la Banque de communiquer des renseignements personnels au syndicat. Autrement dit, comme le Conseil conclut que le syndicat a droit aux renseignements, que l'employeur détient les renseignements et qu'il peut les communiquer en conformité avec les exceptions susmentionnées, la communication des renseignements par la Banque est la méthode la plus facile et efficace de transmission au syndicat.

3 – LPRPDE

[51] La Banque prétend que, s'il y a lieu de communiquer les renseignements sur les salaires et les primes, le Conseil devrait déclarer que le syndicat est régi par les conditions et les exigences de la LPRPDE et rendre une ordonnance à cet égard. Les deux parties soutiennent – et le Conseil est d'accord – que le Conseil a le pouvoir et la compétence pour examiner d'autres lois, telles que la LPRPDE, dans l'exercice de ses fonctions en vertu du *Code*. Cependant, le Conseil estime qu'il est préférable de laisser au Commissariat à

activity" within the meaning of PIPEDA and consequently restricts the use of the information by the PSAC, and whether disclosure under that act is similarly permitted as an exception under that act, are questions that are better left for the Privacy Commission to answer in the context of a complaint made before that commission by an individual against the union.

[52] Notwithstanding the above, the Board nonetheless confirms that it is the union's duty to respect the requirements of any law that may apply to it, including PIPEDA. The Board notes that in its submissions, the union undertook to use the requested information for negotiation purposes only. The Board cites with approval and as the bar to be followed by the union in the present matter, the following excerpt in *Atomic Energy of Canada Limited, supra*:

> [34] ... It is not appropriate to confuse release of this kind of information to the bargaining agent with its general release to the public. **The bargaining agent shares with the employer the need to utilize such information for proper, appropriate and limited purposes, and also must guard its general confidentiality.**
>
> (page 15; emphasis added)

V–Conclusion

[53] In the present case, the Board is of the view that the PSAC, as the exclusive bargaining agent for the employees in the bargaining unit, is entitled to the complete compensation package information—including full salary, premium and disbursement information—for each employee in the bargaining unit, as requested, and that the provisions of the *Privacy Act* do not prohibit the employer from disclosing such information. The Board agrees with the union that this information was gathered by the employer in order to administer the employment contracts of employees on an individual basis, prior to the union's application for certification, and that this purpose is consistent with the purpose for which the information is now being sought by the union, that is, the negotiation of the employees' terms and conditions of employment as will be reflected in the collective agreement. This purpose is also related to a legitimate labour relations interest—the union's statutory authority to bargain collectively on behalf of the employees in the bargaining unit under section 36

la protection de la vie privée, dans le cadre d'une plainte déposée devant lui par un individu contre le syndicat, le soin de déterminer si la représentation d'un syndicat agissant pour le compte d'employés constitue une « activité commerciale » au sens de la LPRPDE, ce qui réduirait ainsi l'usage que l'AFPC peut faire des renseignements, et si la communication en vertu de cette loi est permise de façon similaire à titre d'exception en vertu de cette loi.

[52] Malgré ce qui précède, le Conseil confirme qu'un syndicat a l'obligation de respecter les exigences de toute loi pouvant s'appliquer à lui, ce qui comprend la LPRPDE. Le Conseil souligne que, dans ses observations, le syndicat s'est engagé à utiliser les renseignements demandés aux fins des négociations seulement. Le Conseil cite avec approbation et à titre de norme à suivre par le syndicat dans la présente affaire, l'extrait suivant d'*Énergie atomique du Canada Limitée*, précitée :

> [34] ... Il faut se garder de confondre la communication de renseignements de ce genre à l'agent négociateur et leur divulgation au grand public. **À l'instar de l'employeur, l'agent négociateur a besoin de ces renseignements à des fins appropriées et limitées, et il doit pareillement en empêcher la divulgation.**
>
> (page 15; c'est nous qui soulignons)

V – Conclusion

[53] En l'espèce, le Conseil conclut que l'AFPC, à titre d'agent négociateur exclusif des employés de l'unité de négociation, a droit aux renseignements complets sur la rémunération globale – ce qui comprend les renseignements sur les salaires, les primes et les déboursements – de chaque employé de l'unité de négociation, comme le demande le syndicat, et que les dispositions de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* n'interdisent pas à l'employeur de communiquer ces renseignements. À l'instar du syndicat, le Conseil estime que l'employeur a recueilli ces renseignements afin d'administrer les contrats de travail individuels des employés, avant la demande d'accréditation du syndicat, et que cet objet est compatible avec les fins auxquelles le syndicat demande maintenant les renseignements, à savoir la négociation des conditions de travail des employés qui seront consignées dans la convention collective. Cette fin est également liée à un intérêt légitime au titre des relations du travail – le droit du syndicat de négocier

and its duty of fair representation under section 37 of the *Code*.

[54] Therefore, the Board finds that the disclosure of the information to the union, for the purposes described above, falls under the stated exceptions of sections 8(2)(a) and 8(2)(b) of the *Privacy Act* and is necessary information for the purposes of fulfilling the objectives of the *Code*.

[55] The Bank's failure to disclose the requested information affects the PSAC's ability to bargain and to fairly represent its members. For the above reasons, the Board finds that the Bank has violated section 50(a) of the *Code*. The Board is of the view that a simple declaration is sufficient, under the circumstances, to dispose of the matter and will allow the parties to move forward in their collective bargaining process. Nonetheless, the Board will remain seized of the matter, should an order be necessary.

collectivement au nom des employés de l'unité de négociation que lui confère l'article 36 et son devoir de représentation juste que lui impose l'article 37 du *Code*.

[54] Par conséquent, le Conseil conclut que la communication des renseignements au syndicat, aux fins susmentionnées, est visée par les exceptions énoncées aux alinéas 8(2)a) et 8(2)b) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et qu'elle est nécessaire afin de réaliser les objectifs du *Code*.

[55] Le défaut de la Banque de communiquer les renseignements demandés nuit à la capacité de l'AFPC de négocier et de représenter équitablement ses membres. Pour ces motifs, le Conseil conclut que la Banque a enfreint l'alinéa 50a) du *Code*. Selon le Conseil, une simple déclaration suffit, dans les circonstances, pour trancher l'affaire et permettre aux parties de mener à bien leur processus de négociation collective. Le Conseil demeure cependant saisi de l'affaire au cas où il serait nécessaire de rendre une ordonnance.

CASES CITED

Atomic Energy of Canada Limited, [2001] CIRB no. 110

DeVilbiss (Canada) Limited, [1976] OLRB Rep. March 49

Forintek Canada Corp., [1986] OLRB Rep. April 453

Hudson's Bay Co. and U.F.C.W., Local 1518 (2004), 108 CLRBR (2d) 259 (B.C.)

Millcroft Inn Limited (The), [2000] OLRB Rep. July/August 665

Monarch Transport Inc. and Dempsey Freight Systems Ltd., [2003] CIRB no. 249

Syndicat Catholique des Employés de Magasins de Québec Inc. v. *Paquet Ltée*, [1959] S.C.R. 206

STATUTES CITED

Access to Information Act

Bank of Canada Act

Canada Labour Code, Part I, ss. 14(3)(f); 16(p); 16.1; 36; 37; 50(a)(i); 97(1)(a)

Personal Information Protection and Electronic Document Act

Privacy Act, ss. 2; 3; 8, 8(2)(a), 8(2)(b), 8(2)(m)(ii)

AFFAIRES CITÉES

DeVilbiss (Canada) Limited, [1976] OLRB Rep. March 49

Énergie atomique du Canada Limitée, [2001] CCRI n° 110

Forintek Canada Corp., [1986] OLRB Rep. April 453

Hudson's Bay Co. and U.F.C.W., Local 1518 (2004), 108 CLRBR (2d) 259 (C.-B.)

Millcroft Inn Limited (The), [2000] OLRB Rep. July/August 665

Monarch Transport Inc. et Dempsey Freight Systems Ltd., [2003] CCRI n° 249

Syndicat Catholique des Employés de Magasins de Québec Inc. v. *Paquet Ltée*, [1959] R.C.S. 206

LOIS CITÉES

Code canadien du travail, Partie I, art. 14(3)f); 16p); 16.1; 36; 37; 50a)(i); 97(1)a)

Loi sur l'accès à l'information

Loi sur la Banque du Canada

Loi sur la protection des renseignements personnels, art. 2; 3; 8, 8(2)a), 8(2)b), 8(2)m)(ii)

Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques

Canada Industrial Relations Board
Conseil canadien des relations industrielles

Vol. 9-07

Reasons for decision

Teamsters Canada Rail Conference, Maintenance of Way Employees Division,
applicant,
and
Genesee & Wyoming Inc., cob as Huron Central Railway HCRY,
employer.

CITED: Genesee & Wyoming Inc., cob as Huron Central Railway HCRY

Board File: 26192-C

Decision no. 388
July 10, 2007

Application for certification filed pursuant to section 24 of the *Canada Labour Code, Part I.*

Application for certification—Accuracy of membership evidence—Practice and procedure—The union filed an application for certification along with a signed certificate of accuracy used in the certification process—The Board's investigation showed that some of the membership cards had not been signed by those named on the card—The union indicated that it wished to withdraw three of the cards it had originally filed with its application—The Board's investigating officer requested an explanation from the union regarding the three cards it asked the Board to withdraw—The union did not respond—The certification process in the *Code* extends certain important privileges to applicants—These privileges impose an obligation on every applicant, and on the Board, to ensure the accuracy of the membership evidence submitted—The Board is of the view that the filing of irregular membership evidence by the applicant requires that this application for certification be dismissed.

The Board was composed of Mr. Graham Clarke, Vice-Chairperson, and Messrs. André Lecavalier and Norman Rivard, Members.

Motifs de décision

Conférence ferroviaire de Teamsters Canada, division des préposés à l'entretien des voies,
requérante,
et
Genesee & Wyoming inc., exploitée sous la raison sociale Huron Central Railway HCRY,
employeur.

CITÉ : Genesee & Wyoming inc., exploitée sous la raison sociale Huron Central Railway HCRY

Dossier du Conseil : 26192-C

Décision n° 388
Le 10 juillet 2007

Demande d'accréditation présentée en vertu de l'article 24 du *Code canadien du travail, Partie I.*

Demande d'accréditation – Exactitude de la preuve d'adhésion – Pratique et procédure – Le syndicat a présenté une demande d'accréditation en y joignant le certificat d'exactitude signé qui a été utilisé au cours du processus d'accréditation – L'enquête du Conseil a permis de constater que certaines des cartes d'adhésion n'avaient pas été signées par les personnes dont le nom figurait sur la carte – Le syndicat a indiqué qu'il souhaitait retirer trois des cartes qu'il avait jointes au départ à sa demande d'accréditation – L'agent enquêteur a demandé au syndicat de lui fournir une explication sur les trois cartes d'adhésion qu'il avait demandé au Conseil de retirer – Le syndicat n'a pas répondu – Le processus d'accréditation prévu au *Code* confère certains privilèges importants aux requérants – Ces privilèges imposent à tout requérant et au Conseil l'obligation d'assurer l'exactitude de la preuve d'adhésion qui est soumise – Le Conseil est d'avis que le dépôt d'une preuve d'adhésion irrégulière par la requérante doit entraîner le rejet de la demande d'accréditation.

Le Conseil était composé de M[e] Graham Clarke, Vice-président, et de MM. André Lecavalier et Norman Rivard, Membres.

These reasons for decision were written by Mr. Graham Clarke, Vice-Chairperson.

I–Introduction

[1] These reasons deal with a certification application filed with the Board on March 16, 2007. The Board has decided to dismiss the certification application because of significant concerns about the accuracy of the applicant's membership evidence.

[2] These reasons will explain how the Board reached this conclusion.

II–Facts

[3] The Teamsters Canada Rail Conference, Maintenance of Way Employees Division (the applicant) filed an application for certification with the Board to represent approximately 20 employees working for Genesee & Wyoming Inc., cob as Huron Central Railway (the employer). The applicant filed with the Board the Certificate of Accuracy used in the certification process, which confirmed, *inter alia*, that the membership application forms "were in fact signed by the employees indicated on the dates shown thereon and that their applications were accepted on behalf of the union."

[4] The signed Certificate of Accuracy further confirmed "that the amounts shown as having been paid as union dues and/or initiation fees were actually paid by the employees concerned on their own behalf and on the dates indicated."

[5] The applicant also acknowledged, by signing the Certificate of Accuracy, "that the investigating officer has the authority to investigate and verify all documents and statements made by the parties to this application."

[6] During the course of the Board's investigation, the investigating officer had concerns whether certain employees, whose names appeared on the submitted membership cards, had in fact signed those cards and paid the requisite $5 fee.

[7] By letter dated April 18, 2007, the applicant, through legal counsel, indicated it wished to withdraw

Les présents motifs de décision ont été rédigés par M[e] Graham Clarke, Vice-président.

I – Introduction

[1] Les présents motifs de décision portent sur une demande d'accréditation présentée au Conseil le 16 mars 2007. Le Conseil a décidé de rejeter la demande d'accréditation en raison des doutes sérieux qu'il éprouvait au sujet de l'exactitude de la preuve d'adhésion de la requérante.

[2] Dans les présents motifs, on explique la manière dont le Conseil en est arrivé à cette conclusion.

II – Faits

[3] La Conférence ferroviaire de Teamsters Canada, division des préposés à l'entretien des voies (la requérante), a présenté une demande d'accréditation auprès du Conseil en vue de représenter approximativement 20 employés de Genesee & Wyoming Inc., exploitée sous la raison sociale Huron Central Railway (l'employeur). La requérante a déposé auprès du Conseil le certificat d'exactitude qui a été utilisé au cours du processus d'accréditation et qui a permis de confirmer notamment que les demandes d'adhésion « ont effectivement été signées par les employés intéressés, aux dates indiquées, et qu'elles ont été acceptées au nom du syndicat ».

[4] Le certificat d'exactitude signé a permis de confirmer également « que les cotisations syndicales ou les droits d'adhésion inscrits comme ayant été reçus ont de fait été versés par les employés intéressés, en leur propre nom et aux dates indiquées ».

[5] La requérante a reconnu également, en signant le certificat d'exactitude, « que l'agent enquêteur détient le pouvoir d'étudier et de vérifier tous les documents et déclarations présentés par les parties à la présente demande ».

[6] Au cours de l'enquête menée par le Conseil, l'agent enquêteur s'est demandé si certains des employés dont le nom figure sur les cartes d'adhésion soumises avaient effectivement signé ces cartes et payé les droits requis de 5 $.

[7] Dans une lettre datée du 18 avril 2007, la requérante, par l'intermédiaire de son conseiller

three of the cards it had originally filed with its certification application.

[8] By letter dated May 2, 2007, the investigating officer asked the applicant, after leaving several messages, to provide contact information for the applicant's card collectors including their first and last name, address and home telephone numbers.

[9] The Applicant did not respond to the investigating officer's request.

[10] The investigating officer sent a further letter to the applicant, dated May 18, 2007, requesting both a reply to the May 2, 2007 letter concerning the contact information for the card collectors as well as an explanation regarding the three membership cards that the applicant had asked the Board to withdraw.

[11] The investigating officer advised the applicant that his confidential investigation suggested that the signatures on the cards did not match those obtained by the officer. The individuals also appeared not to have paid the required $5 fee.

[12] The applicant did not respond to the second request for information from the investigating officer.

III–Analysis and Decision

[13] While some provincial jurisdictions have moved towards the holding of mandatory votes for every certification application, the *Code* continues to favour a card-based certification process. In the most recent review of the *Code* in the mid-1990's, the Sims Task Force recommended in *Seeking a Balance: Canada Labour Code, Part I, Review* (Ottawa: Human Resources Development Canada, 1995), that the card-based certification process remain unchanged. The 1999 changes to the *Code* did not include mandatory representation votes in the certification process.

[14] The certification process in the *Code* extends certain important privileges to applicants. Not only will the Board usually determine majority support for the

juridique, a indiqué qu'elle souhaitait retirer trois des cartes qu'elle avait jointes au départ à sa demande d'accréditation.

[8] Dans une lettre datée du 2 mai 2007, l'agent enquêteur a demandé à la requérante, en lui laissant plusieurs messages, de lui fournir les coordonnées des personnes qui étaient chargées de recueillir les cartes pour la requérante, dont leurs nom et prénom, leur adresse et leurs numéros de téléphone résidentiels.

[9] Cette demande de l'agent enquêteur est restée sans réponse.

[10] Dans une autre lettre, datée du 18 mai 2007, l'agent enquêteur a demandé à la requérante de répondre à sa lettre du 2 mai 2007 concernant les coordonnées des personnes qui étaient chargées de recueillir les cartes d'adhésion et de lui fournir une explication sur les trois cartes d'adhésion qu'elle avait demandé au Conseil de retirer.

[11] L'agent enquêteur a mentionné à la requérante que son enquête confidentielle indiquait que les signatures figurant sur les cartes ne correspondaient pas à celles qu'il avait obtenues. En outre, les personnes en cause paraissaient ne pas avoir payé les droits requis de 5 $.

[12] La requérante n'a pas répondu à la seconde demande de renseignements de l'agent enquêteur.

III – Analyse et décision

[13] Bien que certaines provinces tendent à privilégier la tenue de scrutins obligatoires dans le cadre de toute demande d'accréditation, le *Code* continue de privilégier un processus d'accréditation fondé sur la signature de cartes d'adhésion. À l'issue de la révision la plus récente du *Code* – au milieu des années 1990 – le groupe de travail Sims a recommandé, dans son rapport intitulé *Vers l'équilibre : Code canadien du travail, Partie I, Révision* (Ottawa : Développement des ressources humaines Canada, 1995), de laisser intact le processus d'accréditation fondé sur la signature de cartes d'adhésion. Les modifications apportées au *Code* en 1999 n'ont pas inclus la tenue de scrutins de représentation obligatoires dans le processus d'accréditation.

[14] Le processus d'accréditation prévu au *Code* confère certains privilèges importants aux requérants. Non seulement le Conseil se prononcera-t-il

bargaining agent as of the date of filing of the application for certification, but it is exceptional for the Board to order a representation vote if an applicant has filed a majority of signed membership cards in its favour.

[15] These privileges impose an obligation on every applicant, and on the Board, to ensure the accuracy of the membership evidence submitted.

[16] The Board, through its labour relations officers, conducts a confidential examination to ensure that an applicant's membership evidence is accurate and clearly reflects the wishes of the members of the proposed bargaining unit. The Board can only grant the significant benefits offered by the *Code* to those who satisfy the clear legislative requirements.

[17] Membership evidence is not only confidential but it is also extremely sensitive. The investigating officer will produce a confidential report for the Board's eyes only concerning the accuracy of that evidence. The courts have consistently protected this public interest function of the Board and the need to keep it confidential from the parties (see *Maritime-Ontario Freight Lines Ltd.* v. *Teamsters Local Union 938* (2001), 278 N.R. 142 (F.C.A., no. A-574-00)).

[18] In this case, the investigating officer's investigation showed that some of the membership cards had not been signed by those named on the card. The Board is satisfied that this conclusion is accurate.

[19] The investigating officer requested information, on two separate occasions, from the applicant. The failure by the applicant to respond to the officer's written requests for information further confirms the Board's conclusion that the applicant has filed irregular and inaccurate membership evidence in its quest to be certified.

[20] Unfortunately, this is not the first occasion where the Board has had to deal with an attempt to circumvent the *Code*'s clear requirements. In *Technair Aviation Ltée* (1990), 81 di 146; and 14 CLRBR (2d) 68 (CLRB no. 812), the Canada Labour Relations Board, this Board's predecessor, faced a similar situation.

habituellement sur l'appui dont jouit l'agent négociateur à la date de la présentation de la demande d'accréditation, mais il ordonnera à titre exceptionnel seulement la tenue d'un scrutin de représentation si un requérant a déposé une majorité de cartes d'adhésion signées en sa faveur.

[15] Ces privilèges imposent à tout requérant et au Conseil l'obligation d'assurer l'exactitude de la preuve d'adhésion qui est soumise.

[16] Le Conseil, par l'entremise de ses agents des relations du travail, effectue un examen confidentiel de la preuve d'adhésion du requérant pour s'assurer que celle-ci est exacte et qu'elle exprime clairement la volonté des membres de l'unité de négociation proposée. Le Conseil ne peut accorder les avantages importants qu'offre le *Code* qu'à ceux qui satisfont aux exigences législatives claires.

[17] La preuve d'adhésion est à la fois confidentielle et extrêmement délicate. L'agent enquêteur rédige, à l'intention du Conseil seulement, un rapport confidentiel concernant l'exactitude de cette preuve. Les tribunaux ont toujours protégé cette fonction du Conseil, qui ressortit à l'intérêt public, et la nécessité de ne pas divulguer le contenu du rapport aux parties (voir *Maritime-Ontario Freight Lines Limited* c. *Teamsters Local Union 938* (2001), 278 N.R. 142 (C.A.F., dossier n° A-574-00)).

[18] Dans la présente affaire, l'enquête menée par l'agent enquêteur a permis de constater que certaines des cartes d'adhésion n'avaient pas été signées par les personnes dont le nom figurait sur la carte. Le Conseil est convaincu que cette conclusion est juste.

[19] L'agent enquêteur a, à deux reprises, demandé à la requérante de lui fournir certains renseignements. L'omission de cette dernière de répondre aux demandes de renseignements écrites de l'agent confirme également la conclusion du Conseil selon laquelle la requérante a déposé une preuve d'adhésion irrégulière et inexacte dans son désir d'être accréditée.

[20] Malheureusement, ce n'est pas la première fois que le Conseil doit se pencher sur un cas de tentative par une partie de contourner les exigences claires du *Code*. Dans l'affaire *Technair Aviation Ltée* (1990), 81 di 146; et 14 CLRBR (2d) 68 (CCRT n° 812), le Conseil canadien des relations du travail, le prédécesseur du Conseil actuel, a été appelé à se pencher sur un cas semblable.

[21] In *Technair Aviation Ltée*, *supra*, the investigating officer had informed the parties about certain irregularities uncovered during the confidential investigation into the membership evidence. The applicant union was provided with an opportunity to comment on the alleged irregularities.

[22] Rather than providing an explanation for the irregularities, the applicant union wrote to the Board and asked to withdraw its application.

[23] The Board provided the applicant union with a second opportunity to provide comments, failing which the Board would decide the certification application.

[24] The applicant union wrote again and expressed surprise it could not withdraw its application. In the alternative, it suggested that a representation vote be held. The Board dismissed the application for certification. The Board is not obliged to allow an applicant to withdraw an application for certification unless the Board consents. Similarly, a representation vote does not remedy irregularities in an applicant's membership evidence.

[25] In *Technair Aviation Ltée*, *supra*, the Board had uncovered falsified employee signatures on certain membership cards. The Board refused to disregard the invalid membership evidence and subtract them from the total number of membership cards submitted in favour of certification. Rather, the Board found that fundamental irregularities had been committed and that there was no alternative but to dismiss the union's application.

[26] In *Technair Aviation Ltée*, *supra,* the Board concluded:

> The Board considers it essential that the provisions of the *Code* and *Regulations* be applied fully and constantly. It has always interpreted and applied the *Code* strictly, and rightly so, in order to ensure the free exercise of the right of association. One means to this end has been to maintain the confidentiality of union allegiance, the effect of which is to exclude the employer from part of the investigation that attends an application for certification (see *Réseau de Télévision Quatre Saisons Inc.* (1990), 79 di 195; and 90 CLLC 16,047 (CLRB no. 779)). There is ample justification for this practice and it must continue. At the same time, however, the Board must take steps to ensure that the right of association is in fact freely exercised in accordance with the *Code*. In situations like those revealed in the present case, this right of association is not exercised freely. Moreover, the applicant did not provide, in support of

[21] Dans l'affaire *Technair Aviation Ltée*, précitée, l'agent enquêteur avait informé les parties de certaines irrégularités relevées au cours de l'enquête confidentielle sur la preuve d'adhésion. On a donné au syndicat requérant l'occasion de formuler des commentaires sur les irrégularités alléguées.

[22] Plutôt que de profiter de cette occasion qui lui était offerte, le syndicat requérant a écrit au Conseil et lui a demandé de retirer sa demande.

[23] Le Conseil a permis de nouveau au syndicat requérant de formuler des commentaires, à défaut de quoi il trancherait la demande d'accréditation.

[24] Le syndicat requérant a envoyé une autre lettre, dans laquelle il s'est dit étonné de ne pouvoir retirer sa demande. À titre subsidiaire, il a proposé la tenue d'un scrutin de représentation. Le Conseil a rejeté la demande d'accréditation. Le Conseil n'est pas tenu d'accueillir la demande de désistement d'un requérant. Il peut ou non y consentir. De même, un scrutin de représentation ne permet pas de remédier aux irrégularités relevées dans la preuve d'adhésion d'un requérant.

[25] Dans l'affaire *Technair Aviation Ltée*, précitée, le Conseil avait mis au jour la falsification de signatures d'employés sur certaines cartes d'adhésion. Il a refusé de passer outre à la preuve d'adhésion invalide et de soustraire les cartes du nombre total des cartes d'adhésion soumises à l'appui de l'accréditation. Le Conseil a plutôt conclu que des irrégularités fondamentales avaient été commises et qu'il n'avait d'autre choix que de rejeter la demande du syndicat.

[26] Dans l'affaire *Technair Aviation Ltée*, précitée, le Conseil en est arrivé à la conclusion suivante :

> Le Conseil considère essentiel que les dispositions du *Code* et du *Règlement* soient appliquées dans toute leur plénitude et en tout temps. Le Conseil a toujours rigoureusement, et avec raison, interprété et appliqué le *Code* de façon à ce que le droit d'association s'exerce en toute liberté. Un des moyens pour arriver à cette fin est la confidentialité attachée à l'appartenance syndicale, confidentialité qui a pour effet d'exclure l'employeur d'une partie de l'enquête entourant une demande d'accréditation (voir *Réseau de Télévision Quatre Saisons Inc.* (1990), 79 di 195; et 90 CLLC 16,047 (CCRT n° 779)). Cette approche est bien fondée et elle doit continuer à prévaloir. En contre-partie, toutefois, le Conseil doit prendre les moyens de s'assurer, justement, que l'exercice du droit d'association se fait librement et conformément à la loi. Des situations comme celles révélées dans le présent dossier ne

> its request for withdrawal, one valid reason that would promote the development of sound labour relations.
>
> (pages 157–158; and 79)

[27] In this case, the Board is of the same view that the filing of irregular membership evidence by the applicant requires that this application for certification be dismissed. Under section 38 of the *Canada Industrial Relations Board Regulations, 2001*, such a dismissal will impose a six month statutory bar before the applicant can file another application for certification.

[28] The Canada Labour Relations Board in *K.D. Marine Transport Ltd.* (1982), 51 di 130; and 83 CLLC 16,009 (CLRB no. 400) has previously indicated that consequences will be swift and severe in cases of this nature:

> The Board is fully cognizant of the importance of proof of union membership and the great weight and reliance placed upon the authenticity of such documentary evidence of employee wishes. Any fraud or tampering with membership cards or records such as signatures, backdated or updated cards, or falsehood in the method of payment of the required initiation fee, will result in swift and severe consequences.
>
> (pages 144; and 16,076)

[29] It could be argued that the fact of simply rejecting a certification application and having the six month certification bar apply does not seem to be a "severe consequence," since an applicant in good faith could have its application for certification rejected and would face the exact same bar.

[30] However, were an applicant trade union to continue to engage in the type of inappropriate conduct found in this case, the Board could decide, *inter alia*, to order representation votes for its future application for certification or review the accuracy of its past certifications under the Board's general review power. Fortunately, such steps have not been required in the past.

[31] For all the above reasons, the application for certification is dismissed. This is a unanimous decision of the Board.

> présentent pas cette caractéristique. Par ailleurs, aucun motif valide de nature à favoriser l'établissement de saines relations de travail n'a été soumis par le requérant au soutien de sa demande de désistement.
>
> (pages 157-158; et 79)

[27] Dans la présente affaire, le Conseil est d'avis lui aussi que le dépôt d'une preuve d'adhésion irrégulière par la requérante doit entraîner le rejet de la demande d'accréditation. Ainsi que le prévoit l'article 38 du *Règlement de 2001 sur le Conseil canadien des relations industrielles*, la requérante devra, en raison de ce rejet, attendre six mois avant de présenter une nouvelle demande d'accréditation.

[28] Dans l'affaire *K.D. Marine Transport Ltd.* (1982), 51 di 130; et 83 CLLC 16,009 (CCRT nº 400), le Conseil canadien des relations du travail a déjà indiqué que les conséquences seront immédiates et graves dans les affaires de ce genre :

> Le Conseil est parfaitement conscient de la nécessité d'obtenir des preuves sur les adhésions syndicales et accorde beaucoup d'importance à l'authenticité des documents démontrant les désirs des employés. Toute fraude ou falsification de cartes de membres ou des dossiers, comme des signatures contre-faites, des cartes postdatées ou antidatées, ou méthodes incorrectes de paiement des frais d'adhésion, pourrait entraîner des conséquences immédiates et graves.
>
> (pages 144; et 16,076)

[29] On pourrait soutenir que le fait de rejeter simplement une demande d'accréditation et d'appliquer l'interdiction de présenter une demande d'accréditation pendant six mois ne semble pas être une « conséquence grave », puisque le syndicat requérant qui est de bonne foi pourrait voir sa demande d'accréditation rejetée et pourrait devoir faire face à la même interdiction.

[30] Toutefois, dans les cas où un syndicat requérant continue d'adopter le type de comportement auquel le Conseil a conclu dans la présente affaire, ce dernier pourrait décider notamment d'ordonner la tenue de scrutins de représentation aux fins d'une demande d'accréditation subséquente ou de vérifier l'exactitude des accréditations passées en vertu du pouvoir de révision général dont il est investi. Heureusement, de telles mesures n'ont pas été requises par le passé.

[31] Pour tous les motifs qui précèdent, la demande d'accréditation est rejetée. Il s'agit d'une décision unanime du Conseil.

CASES CITED

K.D. Marine Transport Ltd. (1982), 51 di 130; and 83 CLLC 16,009 (CLRB no. 400)

Maritime-Ontario Freight Lines Limited v. *Teamsters Local Union 938* (2001), 278 N.R. 142 (F.C.A., no. A-574-00)

Technair Aviation Ltée (1990), 81 di 146; and 14 CLRBR (2d) 68 (CLRB no. 812)

STATUTES CITED

Canada Industrial Relations Board Regulations, 2001, s. 38

Canada Labour Code, Part I, s. 24

AFFAIRES CITÉES

K.D. Marine Transport Ltd. (1982), 51 di 130; et 83 CLLC 16,009 (CCRT n° 400)

Maritime-Ontario Freight Lines Limited c. *Teamsters Local Union 938* (2001), 278 N.R. 142 (C.A.F., dossier n° A-574-00)

Technair Aviation Ltée (1990), 81 di 146; et 14 CLRBR (2d) 68 (CCRT n° 812)

LOIS CITÉES

Code canadien du travail, Partie I, art. 24

Règlement de 2001 sur le Conseil canadien des relations industrielles, art. 38

Canada Industrial Relations Board
Conseil canadien des relations industrielles

Vol. 9-07

Reasons for decision

Grain Workers Union, Local No. 333, C.L.C.,
applicant,
and
Prince Rupert Grain Ltd.,
employer,
and
British Columbia Terminal Elevator Operators' Association,
employer.

CITED AS: Prince Rupert Grain Ltd. and British Columbia Terminal Elevator Operators' Association

Board File: 23207-C

Decision no. 389
July 25, 2007

Application for a single employer declaration pursuant to section 35 of the *Canada Labour Code, Part I* (the *Code*).

Single employer declaration–Grain industry–Practice and procedure–Evidence–Adverse inference–The Grain Workers Union, Local 333 C.L.C. (union) filed a section 35 application seeking a declaration that Prince Rupert Grain Ltd. (PRG) and the British Columbia Terminal Elevator Operators' Association (BCTEOA) are a single employer for all purposes under Part I of the *Code*–The Board first deals with a preliminary issue where the union argues that an adverse inference should be drawn against both the PRG and the BCTEOA for their failure to call a witness–PRG, likewise, states that an adverse inference should be drawn against the union for its failure to call the witness–The Board concludes that the witness was "equally available" to all parties and therefore draws no adverse inference against any party for its failure to call the witness.

Single employer declaration–Grain industry–Practice and procedure–Five applicable criteria–Onus–Labour relations purposes–The union filed a section 35

Motifs de décision

Grain Workers Union, section locale 333, C.T.C.,
requérant,
et
Prince Rupert Grain Ltd.,
employeur,
et
British Columbia Terminal Elevator Operators' Association,
employeur.

CITÉ : Prince Rupert Grain Ltd. et British Columbia Terminal Elevator Operators' Association

Dossier du Conseil : 23207-C

Décision n° 389
Le 25 juillet 2007

Demande de déclaration d'employeur unique présentée en vertu de l'article 35 du *Code canadien du travail, Partie I* (le *Code*).

Déclaration d'employeur unique – Industrie du grain – Pratique et procédure – Preuve – Conclusion défavorable – Le Grain Workers Union, section locale 333, C.T.C. (le syndicat) a présenté une demande en vertu de l'article 35 du *Code* afin d'obtenir une déclaration selon laquelle Prince Rupert Grain Ltd. (PRG) et la British Columbia Terminal Elevator Operators' Association (la BCTEOA) sont un employeur unique aux fins de la partie I du *Code* – Le Conseil a d'abord tranché la question préliminaire selon laquelle le syndicat a fait valoir que le Conseil devrait tirer une conclusion défavorable à l'égard du refus de PRG ainsi que de la BCTEOA de faire comparaître un témoin – De son côté, PRG a déclaré qu'il faudrait tirer une conclusion défavorable du fait que le syndicat n'a pas lui-même fait comparaître le témoin – Le Conseil conclut que le témoin était également disponible pour toutes les parties et ne tire donc pas de conclusion plus défavorable envers l'une ou l'autre parce qu'elles ne l'ont pas fait comparaître.

Déclaration d'employeur unique – Industrie du grain – Pratique et procédure – Cinq critères applicables – Fardeau – Objectif lié aux relations du travail – Le

application seeking a declaration that PRG and the BCTEOA are a single employer for all purposes under Part I of the *Code*–PRG and the BCTEOA deny they constitute a single employer–In order to obtain a single employer declaration under section 35, an applicant must establish five criteria–Even in the circumstances where the applicant meets all five criteria, the Board has a further discretion not to issue a single employer declaration if it concludes there is no legitimate labour relations purpose for such a declaration–1) Federal jurisdiction: the Board is satisfied that the BCTEOA and PRG operate under federal jurisdiction–(2) At least two employers: the Board finds that PRG and the BCTEOA are both employers for the purposes of the *Code*–(3) Two or more enterprises: the BCTEOA is the designated employer under section 33 of the *Code*–The Board concludes that the BCTEOA is a federal work, undertaking or business for the purpose of section 35 of the *Code*–To find that an employers' association formed under section 33 is not a "business" for the purposes of section 35 would have the potential effect of insulating an employers' organization from a section 35 declaration and its intended statutory purpose–(4) Associated and related operations: there is great similarity in the activities, products and services they provide and they ultimately serve the same foreign markets–When looking at BCTEOA's primary role of collective bargaining, it is evident that both the BCTEOA and PRG negotiate and administer the terms and conditions of employees in the grain industry, who perform the same work, and belong to the same union–The Board is satisfied that PRG and BCTEOA are related and associated operations–(5) Common control and direction: the Board has indicated that it does not require total commonality of control such that all the enterprises must be controlled by the same group of individuals–It is sufficient if "the policies of the various enterprises are closely coordinated, integrated, and subject to joint direction"–The Board concludes that the Chief executive officer of PRG, consistent with the terms of the Deed of Trust and Mortgage, and with the agreement of the Board of Directors, operates the PRG facility independently from, and in competition with, the Vancouver terminals–The Board finds that PRG is not under the common control and direction of the BCTEOA–In addition, the Board also concludes that there is no legitimate labour relations purpose for issuing a section 35 declaration–Section 35 is not intended to be used as a means of enhancing existing bargaining rights or exempting a bargaining agent from having to organize an otherwise genuinely distinct group of employees–The Board concludes that the

syndicat a présenté une demande en vertu de l'article 35 du *Code* afin d'obtenir une déclaration selon laquelle PRG et la BCTEOA sont un employeur unique aux fins de la partie I du *Code* – PRG et la BCTEOA nient être un employeur unique – Pour obtenir une déclaration d'employeur unique en vertu de l'article 35, le requérant doit satisfaire à cinq critères – Même dans les circonstances où le requérant satisfait à chacun des cinq critères, le Conseil conserve le pouvoir discrétionnaire de refuser de rendre une déclaration d'employeur unique s'il conclut qu'elle ne favoriserait l'atteinte d'aucun objectif lié aux relations du travail – 1) Compétence fédérale : le Conseil est convaincu que la BCTEOA et PRG relèvent de la compétence fédérale – 2) Au moins deux employeurs : le Conseil conclut que PRG et la BCTEOA sont des employeurs aux fins du *Code* – 3) Au moins deux entreprises : la BCTEOA est un employeur désigné en vertu de l'article 33 du *Code* – Le Conseil conclut donc que la BCTEOA est une entreprise fédérale aux fins de l'article 35 du *Code* – Conclure qu'une association patronale formée en vertu de l'article 33 n'est pas une « entreprise » aux fins de l'article 35 pourrait permettre à une organisation patronale de se soustraire à une déclaration fondée sur l'article 35 et de nier la raison d'être qu'elle est censée avoir en vertu du *Code* – 4) Exploitations exploitées et connexes : les activités auxquelles ils se livrent, les produits et les services qu'ils offrent se ressemblent beaucoup; en définitive, ils desservent aussi les mêmes marchés étrangers – Dès qu'on analyse le rôle fondamental de la BCTEOA – négocier collectivement – il est évident que tant elle que PRG négocient et administrent les conditions d'emploi de travailleurs de l'industrie céréalière qui accomplissent les mêmes tâches et sont membres du même syndicat – Le Conseil est convaincu que PRG et la BCTEOA ont des activités connexes et associées – 5) Contrôle et direction exercées en commun : le Conseil a déjà fait savoir qu'il n'exige pas que le contrôle soit exercé intégralement en commun au point que toutes les entreprises doivent être contrôlées par le même groupe de personnes – Il suffit que « les politiques des diverses entreprises sont étroitement coordonnées, intégrées et assujetties à une direction en commun » – Le Conseil conclut que le chef de la direction de PRG exploite le terminal de PRG indépendamment des terminaux de Vancouver et en concurrence avec eux conformément aux modalités de l'Acte de fiducie-sûreté et d'hypothèque, avec l'accord de son conseil d'administration – Le Conseil conclut que le contrôle et la direction de PRG ne sont pas exercés en commun avec la BCTEOA – Qui plus est, le

union's intention in seeking a section 35 declaration is to enhance its bargaining power and to gain, through the Board's declaration, what it was unable to achieve at the bargaining table–This is not an appropriate purpose for the exercise of the Board's discretion and does not appear to promote or facilitate harmonious labour relations or otherwise further the objectives of the *Code*, as set out in its Preamble–The union has failed to establish that the BCTEOA and PRG are a single employer–The application is dismissed.

Conseil conclut en outre que rendre une déclaration en vertu de l'article 35 ne remplirait aucun objectif légitime lié aux relations du travail – L'article 35 n'est pas censé servir à renforcer des droits de négociation existants ou encore à exempter un agent négociateur de l'obligation de syndiquer un groupe d'employés vraiment distinct par ailleurs – Le Conseil conclut donc que l'intention du syndicat lorsqu'il a présenté sa demande invoquant l'article 35 consistait à obtenir une déclaration qui lui permettrait d'accroître son pouvoir de négociation et d'obtenir grâce à cette déclaration ce qu'il n'a pas obtenu à la table de négociation – Ce n'est pas un motif valable pour convaincre le Conseil de se prévaloir de son pouvoir discrétionnaire de rendre une telle déclaration, et cela ne semble pas favoriser ou faciliter l'établissement ou l'existence de relations de travail harmonieuses, ni être susceptible de réaliser les objectifs du *Code* tels qu'ils sont exposés dans son préambule – Le Conseil conclut que le syndicat n'a pas réussi à démontrer que la BCTEOA et PRG constituent un employeur unique – La demande est rejetée.

The Board was composed of Mr. Stan Lanyon, Q.C., Vice-Chairperson, sitting alone pursuant to section 14(3)(f) the *Canada Labour Code (Part I–Industrial Relations)* (the *Code*). A hearing was held in Vancouver on February 13, 14, 15, 16, 17, April 20, and May 18, October 20, 23, 24, November 1, 2, 2006, January 17, 31 and February 2, 2007.

Le Conseil était composé de M^e^ Stan Lanyon, c.r., Vice-président, siégeant seul en vertu de l'alinéa 14(3)f) du *Code canadien du travail (Partie I – Relations du travail)* (le *Code*). L'audience a eu lieu à Vancouver, les 13, 14, 15, 16 et 17 février, le 20 avril, le 18 mai, les 20, 23 et 24 octobre, le 1^er^ et le 2 novembre 2006, les 17 et 31 janvier ainsi que le 2 février 2007.

Appearances

Mr. Charles Gordon, for Grain Workers Union, Local No. 333, C.L.C.;
Mr. R. Alan Francis and Ms. Koml Kandola, for Prince Rupert Grain Ltd.;
Messrs. Geoffrey J. Litherland and Chris E. Leenheer, for the British Columbia Terminal Elevator Operators' Association.

Ont comparu

M^e^ Charles Gordon, pour le Grain Workers Union, section locale 333, C.T.C.;
M^es^ R. Alan Francis et Koml Kandola, pour Prince Rupert Grain Ltd.;
M^es^ Geoffrey J. Litherland et Chris E. Leenheer, pour la British Columbia Terminal Elevator Operators' Association.

I–Nature of the Application

[1] The Grain Workers Union, Local No. 333, C.L.C. (the union) filed a section 35 application seeking a declaration that Prince Rupert Grain Ltd. (PRG) and the British Columbia Terminal Elevator Operators' Association (the BCTEOA) are a single employer for all purposes under Part I of the *Code*.

I – Nature de la demande

[1] Le Grain Workers Union, section locale 333, C.T.C. (le syndicat) a présenté une demande en vertu de l'article 35 du *Code* afin d'obtenir une déclaration selon laquelle Prince Rupert Grain Ltd. (PRG) et la British Columbia Terminal Elevator Operators' Association (la BCTEOA) sont un employeur unique aux fins de la partie I du *Code*.

[2] PRG and the BCTEOA deny they constitute a single employer. They state that the union has failed to meet not only its evidentiary onus, but also the legal requirements to establish the following four factors: that they are under common control and direction; that the BCTEOA is a business as defined under section 35 of the *Code*; that they are involved in associated and related activities; and finally, even if all the above criteria are satisfied, that there is a legitimate labour relations purpose to issue such a declaration.

[3] At the conclusion of the union's case, PRG and the BCTEOA made a "no evidence" non-suit motion seeking to have the matter dismissed for lack of evidence. The Board considered the motion and concluded that sufficient evidence had been put forth to establish a *prima facie* case on certain of the criteria. Accordingly, it dismissed the motion (see *Prince Rupert Grain Ltd. and British Columbia Terminal Elevator Operators' Association*, [2006] CIRB no. 361) and proceeded to hear the remainder of the evidence and argument.

II–Facts

[4] The parties prepared a Statement of Agreed Facts, which is reproduced here, as follows:

> 1. Except to the extent they are modified by other facts agreed to in this Statement of Agreed Facts, the parties adopt the Canada Labour Relations Board's findings of fact in the following decisions:
>
> *Saskatchewan Wheat Pool*, (1977), 21 di 388
> *Prince Rupert Grain*, (1984), 59 di 87
> *Prince Rupert Grain*, (1986), 67 di 104
> *Prince Rupert Grain*, (1988), 75 di 13
> *Prince Rupert Grain*, (1994), 93 di 164
> *Prince Rupert Grain and BCTEOA*, (1996), 101 di 1.
>
> 2. Five companies operate licensed terminal elevators under the *Canada Grain Act* in the Port of Vancouver with the following ownership structure at the time the Grain Workers Union, Local 333 (the "Union") filed single employer applications in 2000 [*sic* 2001] and 2002:
>
> Cascadia Terminal, a joint venture of Cargill Limited (50%) and Agricore United (50%); Pacific Elevators Limited, wholly owned by Agricore United; Agricore United, a publicly owned company; Saskatchewan Wheat pool, a publicly owned company;
> James Richardson International Ltd., a privately owned company.

[2] PRG et la BCTEOA nient être un employeur unique et déclarent que non seulement le syndicat ne s'est pas acquitté du fardeau de la preuve qui lui incombe, mais il ne s'est pas non plus acquitté des obligations qui lui sont imposées par la loi d'établir que les quatre critères suivants ont été remplis, à savoir que la BCTEOA est une entreprise au sens de l'article 35 du *Code*, que la BCTEOA et PRG sont contrôlées et dirigées en commun, qu'elles ont des activités associées et connexes et enfin qu'il existe un objectif légitime lié aux relations du travail pour justifier une telle déclaration.

[3] Au terme de la présentation de la preuve du syndicat, PRG et la BCTEOA ont présenté une demande de non-lieu soutenant que l'affaire devrait être rejetée pour manque de preuve. Après avoir étudié la question, le Conseil a conclu qu'on avait produit une preuve suffisante à première vue à l'égard de certains des critères pertinents; il a donc rejeté la demande de non-lieu (voir *Prince Rupert Grain Ltd. et British Columbia Terminal Elevator Operators' Association*, [2006] CCRI n° 361), pour ensuite entendre le reste de la preuve et des arguments.

II – Les faits

[4] Les parties ont produit l'exposé conjoint des faits reproduit ci-dessous :

> 1. Sauf dans la mesure où elles sont modifiées par d'autres faits sur lesquels elles se sont entendues dans cet exposé conjoint des faits, les parties souscrivent aux conclusions de fait formulées par le Conseil canadien des relations du travail dans les décisions suivantes :
>
> *Saskatchewan Wheat Pool* (1977), 21 di 388
> *Prince Rupert Grain* (1984), 59 di 87
> *Prince Rupert Grain* (1986), 67 di 104
> *Prince Rupert Grain* (1988), 75 di 13
> *Prince Rupert Grain* (1994), 93 di 164
> *Prince Rupert Grain et BCTEOA* (1996), 101 di 1.
>
> 2. Cinq entreprises exploitaient dans le port de Vancouver des installations terminales agréées en vertu de la *Loi sur les grains du Canada*, avec la structure de propriété suivante quand le Grain Workers Union, section locale 333 (le « syndicat ») a présenté des demandes de déclaration d'employeur unique en 2001 et en 2002 :
>
> Cascadia Terminal, une coentreprise de Cargill Limited (50 %) et d'Agricore United (50 %);
> Pacific Elevators Limited, filiale en propriété exclusive de Agricore United; Agricore United, une société ouverte;
> Saskatchewan Wheat Pool, une société ouverte;
> James Richardson International Ltd., une société privée.

3. The grain companies operating terminals in the Port of Vancouver have engaged in coordinated collective bargaining with the Union and have negotiated successive industry collective agreements for all grain terminals in the Port of Vancouver since 1951. There were separate but jointly executed collective agreements for each company from 1964 to 1975, and single jointly executed agreements after that. The Vancouver grain companies negotiated through the B.C. Terminal Elevator Operators' Association (the "Association").

4. On March 28, 1977, the Association and its five members adopted a new constitution and bylaws.

5. In 1977 the Canada Labour Relations Board designated the Association as the employer of the employees at the five terminals operated by the Association's five member grain companies pursuant to what was then section 131 of the *Code*, now section 33. The Board also certified the Union for a single bargaining unit of all employees of those five companies (*Saskatchewan Wheat Pool*, (1977), 21 di 388).

6. The Association and the Union negotiated a preferential hiring clause which was in the industry collective agreement in 1977. This clause gave laid off members the right to preferential hiring at another terminal. It did not provide for recognition of seniority, but the laid off employee retained recall rights at the terminal from which he or she was laid off. The preferential hiring clause was removed from the BCTEOA Agreement in the 2002 round of bargaining.

7. In about 1980, Prince Rupert Grain was formed and incorporated by a consortium of six grain companies (Alberta Wheat Pool, Saskatchewan Wheat Pool, United Grain Growers, James Richardson International, Cargill and Manitoba Pool Elevators) to take over the federal government's aging grain terminal in Prince Rupert and to build a modern replacement for it. United Grain Growers, Alberta Wheat Pool and Manitoba Wheat Pool are all now a single entity called Agricore United.

8. The land on which the Prince Rupert Grain terminal is situated is owned by the National Harbours Board and leased to the Alberta Wheat Pool, Cargill Grain Company Limited, Manitoba Pool Elevators, James Richardson and Sons Limited, Saskatchewan Wheat Pool and United Grain Growers Limited as co-tenants (the "Co-Tenants"), collectively referred to as the "Co-Tenancy" or Prince Rupert Grain Consortium (the "Consortium").

9. Under a co-tenancy agreement entered into in 1980, the Co-Tenants agreed to constitute a trust to hold the lease and the assets of the Prince Rupert Grain terminal that was subsequently built on the leased property. Ridley Grain Ltd. ("Ridley") was appointed as the trustee under the co-tenancy agreement. Ridley continues to hold the lease and to own the assets of the terminal, in trust for the Co-Tenants.

3. Les entreprises céréalières exploitant des terminaux au port de Vancouver ont coordonné leurs négociations collectives avec le syndicat en négociant des conventions collectives sectorielles successives pour tous les terminaux céréaliers du port de Vancouver depuis 1951. De 1964 à 1975, chaque entreprise avait des conventions collectives distinctes, mais qui avaient été signées conjointement; depuis, elles ont eu une seule convention collective signée conjointement. Les entreprises céréalières de Vancouver négociaient dans ce contexte par l'intermédiaire de la British Columbia Terminal Elevator Operators' Association (« l'Association »).

4. Le 28 mars 1977, l'Association et ses cinq membres ont adopté de nouveaux statuts et un nouveau règlement.

5. En 1977, le Conseil canadien des relations du travail a désigné l'Association comme employeur des travailleurs des cinq terminaux exploités par les cinq entreprises céréalières qui en étaient membres, en vertu de l'article 131 du *Code*, devenu depuis l'article 33. Le Conseil a aussi accrédité le syndicat pour représenter une unité de négociation composée de tous les employés de ces cinq entreprises (*Saskatchewan Wheat Pool* (1977), 21 di 388).

6. L'Association et le syndicat ont négocié une clause d'embauche préférentielle qui a été ajoutée en 1977 à la convention collective sectorielle. Cette clause donnait aux membres de l'unité de négociation qui avaient été licenciés la priorité d'embauche dans un autre terminal. Elle ne prévoyait pas la reconnaissance de l'ancienneté, même si l'employé licencié conservait ses droits de rappel au travail au terminal où il travaillait avant d'être licencié. La clause d'embauche préférentielle a été retirée de la convention collective de la BCTEOA au cours de la ronde de négociation de 2002.

7. Vers 1980, Prince Rupert Grain a été créée et constituée en société par un consortium de six entreprises céréalières (Alberta Wheat Pool, Saskatchewan Wheat Pool, United Grain Growers, James Richardson International, Cargill et Manitoba Pool Elevators) pour prendre en charge le terminal céréalier vieillissant du gouvernement fédéral à Prince Rupert et pour y construire un terminal moderne afin de le remplacer. United Grain Growers, Alberta Wheat Pool et Manitoba Wheat Pool sont désormais toutes regroupées en une seule entité appelée Agricore United.

8. Le terrain sur lequel le terminal de Prince Rupert Grain est situé appartient au Conseil des ports nationaux, qui le loue à Alberta Wheat Pool, Cargill Grain Company Limited, Manitoba Pool Elevators, James Richardson and Sons Limited, Saskatchewan Wheat Pool et United Grain Growers Limited en tant que cotenants (les « cotenants »), collectivement appelés la « cotenance » ou le Consortium de Prince Rupert Grain (le « consortium »).

9. En vertu d'une entente de cotenance conclue en 1980, les cotenants ont convenu de transférer en fiducie le bail et les actifs du terminal de Prince Rupert Grain construit ultérieurement sur la propriété louée. Ridley Grain Ltd. (« Ridley ») a été nommée fiduciaire dans cette entente de cotenance; C'est elle qui est responsable du bail et qui est propriétaire des actifs du terminal en fiducie pour les cotenants.

10. Prince Rupert Grain Ltd. was incorporated by the Consortium, which operates the terminal under an Operating Agreement and a Shipping Agreement, both with the Co-Tenants, entered into in 1980.

11. In 1980, the Union was certified for a separate bargaining unit of operations employees of Prince Rupert Grain.

12. Also in 1980, Prince Rupert Grain became a member of the Association and the Association negotiated on its behalf in the same negotiations and in the same manner as it did for its other members until 2001. However, Prince Rupert Grain was not included as part of the s. 33 certification.

13. Prince Rupert Grain was included in the industry collective agreement until 1984.

14. From 1980, when Prince Rupert Grain first became a member of the BCTEOA, to the present time, the BCTEOA and the GWU have concluded one collective agreement (in 1987) without legislation, conciliation or arbitration.

15. In 1984, a dispute between Prince Rupert Grain and the Union over technological change at the new grain terminal (*Prince Rupert Grain*, (1984), 59 di 87) became involved in industry collective bargaining. As a result of proceedings before it, the Canada Labour Relations Board ruled that a collective agreement had been concluded between the Union and the Association with respect to the other five members of the Association, but that no collective agreement had been concluded with respect to Prince Rupert Grain (*Prince Rupert Grain*, (1986), 67 di 104).

16. A strike by the Union was later brought to an end by legislation that imposed the industry collective agreement on the Union and Prince Rupert Grain except for certain items that were referred to binding interest arbitration. Prince Rupert Grain was included in every industry collective agreement since that time until the one that expired on December 31, 2000.

17. In 1987, Prince Rupert Grain and the Association applied to the Board for a variance of the 1977 industry certification to include Prince Rupert Grain. The Board granted this variance in *Prince Rupert Grain*, (1988), 75 di 13. That decision was quashed in 1989 by the Federal Court of Appeal (*Grain Workers Union* v. *Prince Rupert Grain*; (1989), 101 N.R. 105). This judgment was not appealed further.

18. As a result, the Canada Labour Relations Board rescinded the certification it had issued including Prince Rupert Grain in the section 33 bargaining unit, and restored it to a separate bargaining unit. The Union has continued to hold a separate certification for a separate bargaining unit of Prince Rupert Grain employees since 1980.

19. In 1994, the Canada Labour Relations Board considered a certification application by ILWU, Local 514 for a bargaining unit of Prince Rupert Grain supervisors. The Board ruled that the only appropriate bargaining unit of supervisors would be

10. Prince Rupert Grain Ltd. a été constituée en société par le consortium, qui exploite le terminal en vertu d'une entente d'exploitation et d'une entente d'expédition, toutes deux conclues avec les cotenants en 1980.

11. En 1980, le syndicat a été accrédité à titre de représentant d'une unité de négociation distincte composée des employés affectés à l'exploitation de Prince Rupert Grain.

12. Toujours en 1980, Prince Rupert Grain est devenue membre de l'Association, qui a négocié en son nom au cours des mêmes négociations et de la même façon qu'elle le faisait pour ses autres membres jusqu'en 2001. Prince Rupert Grain n'était toutefois pas visée par l'accréditation en vertu de l'art. 33.

13. Prince Rupert Grain a participé aux négociations collectives sectorielles jusqu'en 1984.

14. Depuis 1980, l'année de l'entrée de Prince Rupert Grain dans la BCTEOA, celle-ci et le GWU n'ont conclu qu'une convention collective (en 1987) sans avoir recours à une loi spéciale, à la conciliation ou à l'arbitrage.

15. En 1984, un différend entre Prince Rupert Grain et le syndicat au sujet du changement technologique au nouveau terminal céréalier (*Prince Rupert Grain* (1984), 59 di 87) s'est retrouvé mêlé à la négociation collective sectorielle. Dans le cadre de la procédure devant lui, le Conseil canadien des relations du travail a déterminé alors qu'une convention collective avait été conclue entre le syndicat et l'Association à l'égard des cinq autres membres de l'Association, mais qu'elle ne visait pas Prince Rupert Grain (*Prince Rupert Grain* (1986), 67 di 104).

16. Une loi spéciale a ensuite mis fin à une grève du syndicat en imposant la convention collective sectorielle à Prince Rupert Grain ainsi qu'au syndicat, sauf pour certains points qui ont été renvoyés à l'arbitrage exécutoire. Prince Rupert Grain a été assujettie depuis à toutes les conventions collectives sectorielles signées jusqu'à celle qui a expiré le 31 décembre 2000.

17. En 1987, Prince Rupert Grain et l'Association ont présenté au Conseil une demande de modification de l'accréditation sectorielle remontant à 1977 afin d'y inclure Prince Rupert Grain. Le Conseil a accueilli cette demande dans *Prince Rupert Grain* (1988), 75 di 13, décision annulée en 1989 par la Cour d'appel fédérale (*Grain Workers Union* c. *Prince Rupert Grain* (1989), 101 N.R. 105). Le jugement n'a pas fait l'objet d'un appel.

18. Le Conseil canadien des relations du travail a donc annulé l'accréditation qu'il avait accordée et qui englobait les employés de Prince Rupert Grain dans l'unité de négociation constituée en vertu de l'article 33, en les réintégrant dans une unité de négociation distincte. Depuis 1980, le syndicat est titulaire d'une accréditation distincte à titre de représentant des employés membres de l'unité de négociation de Prince Rupert Grain.

19. En 1994, le Conseil canadien des relations du travail a été saisi d'une demande d'accréditation présentée par la section locale 514 de l'ILWU à l'égard d'une unité de négociation composée des superviseurs de Prince Rupert Grain. Il a conclu

one including supervisors employed by all six grain companies. It dismissed the certification application on the basis that the unit applied for was not appropriate (*Prince Rupert Grain*, (1994), 93 di 164).

20. The Board's decision was quashed by the Federal Court of Appeal later in 1994 (*ILWU* v. *Prince Rupert Grain*; 94 CLLC 14,042).

21. Following the issuance of the Federal Court's Decision in 1994, Prince Rupert Grain applied to the Canada Labour Relations Board for a declaration that Prince Rupert Grain and the Association were one employer, and requested that the ILWU certification application be deferred until a decision was made on the single employer application. The Board declined to defer and issued the certification. (*Prince Rupert Grain and BCTEOA*, (1996), 101 di 1).

22. The Board later heard the single employer application. Prince Rupert Grain had asserted and the Union had not disputed that the various statutory prerequisites to a declaration were met, and the Board accepted that. However, the Board declined to exercise its discretion to issue the requested declaration (*Prince Rupert Grain and British Columbia Terminal Elevator Operators' Association*, (1996) 101 di 1).

23. The 1994 decision of the Federal Court of Appeal was overturned later by the Supreme Court of Canada (*Prince Rupert Grain* v. *ILWU and GWU*, [1996] 2 S.C.R. 432). The original Board decision was restored and the certification that had been granted to ILWU was vacated.

24. During the 1990's the volume of grain shipments through B.C. has generally declined due to a number of factors. The volume of grain shipments through Prince Rupert Grain's terminal declined substantially after 1990 with the result that receiving and shipping operations at the terminal have been stopped entirely for periods of time during each year, and the number of shifts has been reduced during other periods.

25. In the Spring of 1997, Prince Rupert Grain and the other grain terminals in B.C. commenced operating on the "continuous operations" schedule set out in the collective agreement. This schedule entailed operating seven day per week with either two or three shifts per day.

26. In May of 1998, Prince Rupert Grain reverted to a five day per week operation. Grain shipping and receiving operations were further reduced in late June of 1998 and forty employees were laid off. Grain shipping and receiving operations were discontinued with further layoffs in late July. They did not resume until late October, and did not return to three shifts, five days per week until mid November. The reduction and hiatus in operations were due to a lack of grain shipments to Prince Rupert.

que la seule unité de négociation de superviseurs qui serait habile à négocier serait composée des superviseurs travaillant pour toutes les six entreprises céréalières. Le Conseil a rejeté la demande d'accréditation au motif que l'unité visée n'était pas habile à négocier collectivement (*Prince Rupert Grain* (1994), 93 di 164).

20. Cette décision du Conseil a été annulée par la Cour d'appel fédérale plus tard cette année-là (*ILWU* c. *Prince Rupert Grain*, 94 CLLC 14,042).

21. Après le jugement de la Cour d'appel fédérale, en 1994, Prince Rupert Grain a demandé au Conseil canadien des relations du travail une déclaration selon laquelle PRG et l'Association constituaient un employeur unique, et lui a aussi demandé de mettre en suspens la demande d'accréditation de l'ILWU jusqu'à ce qu'une décision soit rendue sur sa demande de déclaration d'employeur unique. Le Conseil a refusé de mettre la demande de l'ILWU en suspens et lui a accordé l'accréditation réclamée (*Prince Rupert Grain et BCTEOA* (1996), 101 di 1).

22. Le Conseil a ensuite entendu la demande de déclaration d'employeur unique de Prince Rupert Grain, qui a fait valoir sans que le Syndicat ne le conteste que les conditions prévues par la loi pour qu'une déclaration soit justifiée étaient réunies, et le Conseil a accepté cet argument. Néanmoins, il a refusé de se prévaloir de son pouvoir discrétionnaire de rendre la déclaration réclamée (*Prince Rupert Grain et British Columbia Terminal Elevator Operators' Association* (1996), 101 di 1).

23. Le jugement que la Cour d'appel fédérale avait rendu en 1994 a été renversé par la Cour suprême du Canada (*Prince Rupert Grain* c. *ILWU et GWU*, [1996] 2 R.C.S. 432). La décision initiale du Conseil a été rétablie; l'accréditation accordée à l'ILWU a donc été annulée.

24. Dans les années 1990, le volume des céréales passant par la Colombie-Britannique a globalement baissé par suite de plusieurs facteurs. Le volume du grain exporté via le terminal de Prince Rupert Grain a nettement baissé après 1990, de sorte que les activités de réception et d'expédition du terminal ont entièrement cessé pendant certaines périodes et que le nombre de quarts de travail a été réduit durant d'autres périodes de l'année.

25. Au printemps 1997, Prince Rupert Grain et les autres terminaux céréaliers de la Colombie-Britannique ont commencé à fonctionner avec un horaire d'exploitation continu conformément à la convention collective. Cet horaire les obligeait à fonctionner sept jours sur sept, avec deux ou trois quarts de travail par jour.

26. En mai 1998, Prince Rupert Grain est revenue à un horaire d'exploitation de cinq jours sur sept. Ses activités d'expédition et de réception de céréales ont encore diminué à la fin de juin 1998; quarante employés ont alors été licenciés. À la fin de juillet, l'expédition et la réception des céréales ont été interrompues et d'autres employés ont été licenciés; ses activités n'ont repris que vers la fin d'octobre, en ne revenant à un rythme de trois quarts par jour cinq jours sur sept qu'à la mi-novembre. La baisse et l'interruption des activités étaient attribuables à la pénurie de grain expédié à Prince Rupert.

27. Prince Rupert Grain's operations were reduced to two shifts, five days per week in mid January, 1999, and one shift at the beginning of March, 1999. Grain receiving and shipping operations ceased at the end of May due to a lack of grain shipments to Prince Rupert. They did not resume until mid September, 1999 when one shift was recalled, and returned to a five day three shift operation at the end of September.

28. Prince Rupert Grain's grain receiving and shipping operations were similarly discontinued for approximately four months from June to September inclusive and limited to one shift during October and November in 2000. They were discontinued in early June of 2001 and resumed November 2001.

29. Prince Rupert Grain's grain receiving and shipping operations were again discontinued in May of 2002 due to a lack of grain shipments to Prince Rupert.

30. The Association's constitution and bylaws since 1977 have provided for withdrawal from membership upon one month's written notice. The applicable bylaw at the time provided:

"1.04 Any member not indebted to the Association shall be at liberty to withdraw on giving to the President one month's notice in writing. Provided, however, that no member shall be entitled to withdraw during any period in which collective bargaining is being conducted by the Association on that member's behalf or two months thereafter."

31. As a result of corporate acquisitions since 1980, the Co-Tenants at the time of filing of the single employer applications (the "Applications") by the Grain Workers Union, Local 333 (the "Union") in 2000 [*sic* 2001] and 2002 and their respective interests in the Consortium, were:

Agricore United	45.4%
Cargill Limited	14.7%
James Richardson International Ltd.	12.6%
Saskatchewan Wheat Pool	27.3%.

As of August 2005, the Co-Tenants and their respective interests in the Consortium were:

Agricore United	42.3%
Cargill Limited	17.0%
James Richardson International Ltd.	15.8%
Saskatchewan Wheat Pool	24.9%.

32. The members of the Board of Directors of Prince Rupert Grain Ltd. at the time the 2002 application was filed were:

Ian Strang (Government of Alberta)
Brian Hayward (Agricore United)
Chris Martin (Agricore United)
Murdoch MacKay (Agricore United)
Will Hill (Saskatchewan Wheat Pool)

27. Les activités de Prince Rupert Grain ont été ramenées à deux quarts de travail par jour cinq jours sur sept à la mi-janvier 1999, puis à un quart seulement par jour au début de mars 1999. Les activités de réception et d'expédition de céréales ont cessé cette année-là à la fin de mai, toujours en raison de la pénurie de grain expédié au terminal de Prince Rupert. Elles n'ont repris qu'à la mi-septembre 1999, quand l'entreprise a rappelé des employés pour un quart de travail, puis sont revenues au rythme de trois quarts de travail par jour cinq jours sur sept à la fin de septembre.

28. Les activités de réception et d'expédition de céréales de Prince Rupert Grain ont été interrompues de même pour environ quatre mois, de juin à septembre inclusivement, et n'ont repris qu'au rythme d'un quart de travail par jour en octobre et novembre pendant l'année 2000. En 2001, elles ont été interrompues au début de juin et n'ont repris qu'en novembre.

29. Les activités de Prince Rupert Grain ont de nouveau été interrompues en 2002, au mois de mai, en raison du peu de grains reçu à son terminal.

30. Depuis 1977, les statuts et le règlement de l'Association permettent à ses membres de s'en retirer sur préavis écrit d'un mois. À l'époque, la disposition applicable du règlement était la suivante :

« 1.04 Tout membre n'ayant pas de dettes payables à l'Association est libre de s'en retirer sur préavis écrit d'un mois au président. Toutefois, aucun membre n'a le droit de se retirer durant une période où l'Association négocie collectivement pour lui, ni pendant une période de deux mois suivant la fin de la négociation collective. »

31. Par suite de l'acquisition de diverses sociétés depuis 1980, à la date de présentation des demandes de déclaration d'employeur unique (les demandes) par la Grain Workers Union, section locale 333 (le syndicat), en 2001 et en 2002, les cotenants et leur participation respective dans le consortium étaient :

Agricore United	45,4 %
Cargill Limited	14,7 %
James Richardson International Ltd.	12,6 %
Saskatchewan Wheat Pool	27,3 %

En août 2005, les cotenants (et leur participation respective dans le consortium) étaient :

Agricore United	42,3 %
Cargill Limited	17,0 %
James Richardson International Ltd.	15,8 %
Saskatchewan Wheat Pool	24,9 %

32. Les membres du conseil d'administration de Prince Rupert Grain Ltd. à la date de présentation de la demande de 2002 étaient :

Ian Strang (Gouvernement de l'Alberta)
Brian Hayward (Agricore United)
Chris Martin (Agricore United)
Murdoch MacKay (Agricore United)
Will Hill (Saskatchewan Wheat Pool)

Mike McCord (Saskatchewan Wheat Pool)
Kerry Hawkins (Cargill)
Curt Vossen (James Richardson International Ltd.)

As of August 2005, the members of the Board of Directors of Prince Rupert Grain were:

Art Froehlich (Government of Alberta)
Brian Hayward (Agricore United)
Chris Martin (Agricore United)
Murdoch MacKay (Agricore United)
Fran Malecha (Saskatchewan Wheat Pool)
Paul Duguid (Saskatchewan Wheat Pool)
Kerry Hawkins (Cargill)
Curt Vossen (James Richardson International Ltd.)

33. The officers of the B.C. Terminal Elevator Operators Association (the "Association") at the time the 2002 application were filed were:

Flavio Campaner, President (Saskatchewan Wheat Pool)
Dave Kushnier, Vice President (Cascadia Terminal)
Gerry Skura, Secretary-Treasurer (James Richardson International).

Effective August 1, 2001 until July 31, 2002, the officers of the Association were:

Dave Kushnier, President (Cascadia Terminal)
Al Graham, Vice President (United Grain Growers)
Phil Hulina (James Richardson International).

34. On September 15, 2000, Jeff Burghardt, General Manager of Prince Rupert Grain sent a letter to the Association stating that it was withdrawing from membership and would no longer participate in any joint collective bargaining with the remaining Association members and the Union.

35. On September 18, 2000, the Union gave notice to bargain to the Association.

36. On September 20, 2000, the Association met and the members agreed to the withdrawal by Prince Rupert Grain from membership. This was recorded in minutes of the meeting issued on October 5, 2000.

37. Mr. Burghardt attended the September 20, 2000 meeting of the Association as the representative of Prince Rupert Grain. The next meetings of the Association were held on October 19, November 17, and December 20, 2000. No one from Prince Rupert Grain was present at any of those meetings.

38. On September 21, 2000, the President of the Association notified Prince Rupert Grain that the Association had accepted Prince Rupert Grain's withdrawal of membership and acknowledged that Prince Rupert Grain would no longer participate in joint bargaining.

39. On October 11, 2000, the Union gave Prince Rupert Grain formal notice to commence collective bargaining.

40. On October 13, 2000, Prince Rupert Grain notified the Union that it was no longer a member of the Association and

Mike McCord (Saskatchewan Wheat Pool)
Kerry Hawkins (Cargill)
Curt Vossen (James Richardson International Ltd.)

En août 2005, les membres du conseil d'administration de Prince Rupert Grain étaient :

Art Froehlich (Gouvernement de l'Alberta)
Brian Hayward (Agricore United)
Chris Martin (Agricore United)
Murdoch MacKay (Agricore United)
Fran Malecha (Saskatchewan Wheat Pool)
Paul Duguid (Saskatchewan Wheat Pool)
Kerry Hawkins (Cargill)
Curt Vossen (James Richardson International Ltd.)

33. Les dirigeants de la British Columbia Terminal Elevator Operators' Association (« l'Association »), à la date de présentation de la demande de 2002, étaient :

Flavio Campaner, président (Saskatchewan Wheat Pool)
Dave Kushnier, vice-président (Cascadia Terminal)
Gerry Skura, secrétaire-trésorier (James Richardson International Ltd.).

Entre le 1er août 2001 et le 31 juillet 2002, les dirigeants de l'Association étaient :

Dave Kushnier, président (Cascadia Terminal)
Al Graham, vice-président (United Grain Growers)
Phil Hulina (James Richardson International Ltd.).

34. Le 15 septembre 2000, Jeff Burghardt, le directeur général de Prince Rupert Grain, a écrit à l'Association en déclarant que l'entreprise s'en retirait et ne participerait plus à la négociation collective conjointe avec les autres membres de l'Association et le syndicat.

35. Le 18 septembre 2000, le syndicat a donné avis de négocier à l'Association.

36. Le 20 septembre 2000, l'Association s'est réunie et ses membres ont accepté le retrait de Prince Rupert Grain; leur décision a été notée dans le procès-verbal de la réunion, émis le 5 octobre 2000.

37. M. Burghardt assistait à la réunion du 20 septembre 2000 de l'Association à titre de représentant de Prince Rupert Grain. Les réunions suivantes de l'Association ont eu lieu les 19 octobre, 17 novembre et 20 décembre 2000 sans qu'aucun membre de Prince Rupert Grain ne soit présent.

38. Le 21 septembre 2000, le président de l'Association informait Prince Rupert Grain que l'Association avait accepté que Prince RupertGrain retire son adhésion et reconnaissait qu'elle ne participerait plus à la négociation conjointe.

39. Le 11 octobre 2000, le syndicat a donné à Prince Rupert Grain son avis officiel d'entreprendre la négociation collective.

40. Le 13 octobre 2000, Prince Rupert Grain informait le syndicat qu'elle n'était plus membre de l'Association et ne

would not be participating in joint bargaining. It also indicated that it would soon serve notice to bargain on the Union.

41. On October 20, 2000, the Union sent a letter to Prince Rupert Grain taking the position that Prince Rupert Grain was still a member of the Association.

42. On October 30, 2000, Prince Rupert Grain gave the Union formal notice to commence collective bargaining and requested that the Union contact Prince Rupert Grain to discuss meeting formats, agendas and schedule.

43. On or about November 21, 2000, Prince Rupert Grain sent a notice to the following persons advising them that Prince Rupert Grain was no longer part of the Association:

Canadian Wheat Board
Chamber of Shipping
Canadian National Railway

Canadian Grain Commission
Vancouver Port Authority
Pacific Blue Cross
Pacific Pilotage Authority
Vancouver Grain Exchange
Vince Ready

The Co-operators
Transport Canada
William Mercer Ltd.
Coles Hewitt
B.C. Maritime Employees Association
Human Resources Development Canada

44. No collective bargaining occurred between the Association and the Union during September or October, 2000.

45. The first bargaining session between the Association and the Union occurred on February 14, 2001. The Association advised the Union that it did not represent Prince Rupert Grain in collective bargaining.

46. On February 22, 2001, the Union filed an application under section 35 of the *Code* for a declaration that Prince Rupert Grain and the Association were a single employer.

47. Over the period from February through July of 2001, the Association and the Union exchanged proposals and met in approximately nineteen bargaining sessions. Prince Rupert Grain did not attend any of those sessions.

48. On March 21, 2002, the Canada Industrial Relations Board issued its decision dismissing the Union's 2001 single employer application.

49. The Association commenced a complete lockout at all of the Vancouver grain terminals at midnight on August 25, 2002.

50. On September 3, 2002 Prince Rupert Grain re-opened following discussions with the Canada Wheat Board.

participerait plus à la négociation conjointe, en déclarant qu'elle allait bientôt lui donner avis de négocier.

41. Le 20 octobre 2000, le syndicat a envoyé à Prince Rupert Grain une lettre l'informant qu'il la considérait toujours comme membre de l'Association.

42. Le 30 octobre 2000, Prince Rupert Grain a donné au syndicat son avis officiel d'entreprendre la négociation collective en lui demandant de communiquer avec elle pour parler de l'organisation, du programme et du calendrier de leurs rencontres.

43. Vers le 21 novembre 2000, Prince Rupert Grain a envoyé aux parties suivantes un avis les informant que Prince Rupert Grain ne faisait plus partie de l'Association :

Commission canadienne du blé
Chamber of Shipping
Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada

Commission canadienne des grains
Administration portuaire de Vancouver
Pacific Blue Cross
Administration de pilotage du Pacifique
Bourse des grains de Vancouver
Vince Ready

The Co-operators
Transports Canada
William Mercer Limitée
Coles Hewitt
B.C. Maritime Employees Association
Développement des ressources humaines Canada

44. L'Association et le syndicat n'ont pas négocié collectivement en septembre ou octobre 2000.

45. La première séance de négociation entre l'Association et le syndicat a eu lieu le 14 février 2001. L'Association a informé le syndicat qu'elle ne représentait plus Prince Rupert Grain à la table de négociation.

46. Le 22 février 2001, le syndicat a présenté au Conseil une demande fondée sur l'article 35 du *Code* réclamant une déclaration selon laquelle Prince Rupert Grain et l'Association constituaient un employeur unique.

47. De février à la fin de juillet 2001, l'Association et le syndicat ont échangé des propositions et se sont rencontrés dix-neuf fois pour négocier. Prince Rupert Grain n'a participé à aucune de ces séances de négociation.

48. Le 21 mars 2002, le Conseil canadien des relations industrielles a rendu sa décision rejetant la demande que le syndicat avait présentée en 2001 pour obtenir une déclaration d'employeur unique.

49. L'Association a déclenché le lock-out complet de tous les terminaux céréaliers de Vancouver à minuit le 25 août 2002.

50. Le 3 septembre 2002, Prince Rupert Grain a rouvert ses portes après avoir eu des discussions avec la Commission canadienne du blé.

51. The Union filed its second single employer application on September 6, 2002.

52. The Association and Prince Rupert Grain each conducted their own separate round of collective bargaining with the Union.

53. Prince Rupert Grain and the Union negotiated in Prince Rupert on August 26 and 27; September 30; October 1 and 2, 2002. These dates had been arranged prior to the lockout.

54. After those sessions, the Minister of Labour appointed Bill Lewis and Elizabeth McPherson [sic] as Conciliation Officers. They convened bargaining sessions in Prince Rupert on October 29, 30 and 31; and November 19 and 20, 2002. Prince Rupert Grain and the Union concluded a separate collective agreement in the early hours of November 21, 2002. There was no strike or lockout.

55. The term of the agreement between Prince Rupert Grain and the Union was January 1, 2001 to December 31, 2004.

56. The lockout by the Vancouver grain terminals ended on or about December 13, 2002 with an agreement to submit the remaining unresolved bargaining issues to interest arbitration by Arbitrator Vince Ready. The final Vancouver collective agreement was set out in the subsequent award of Arbitrator Ready. The term of that agreement expires on December 31, 2005. The expiry date was not settled in negotiations and was awarded by Arbitrator Ready.

57. In the Fall of 2004, Prince Rupert Grain and the Union conducted their second round of collective bargaining in Prince Rupert. There were twelve bargaining sessions starting on October 7, 2004 and ending on January 28, 2005, all held in Prince Rupert.

58. On January 28, 2005, Prince Rupert Grain and the Union concluded their second collective agreement. The term of the agreement is from January 1, 2005 to December 31, 2008.

59. In the Fall of 2005, the BCTEOA and the Union conducted collective bargaining. A tentative agreement was reached, subject to ratification by members of the Union. The term of that tentative agreement was from January 1, 2006 to December 31, 2010. In December 2005 the membership of the Union rejected the proposed agreement.

Agreed and dated February 2, 2006 at Vancouver B.C.

51. Le 6 septembre 2002, le syndicat a présenté sa seconde demande de déclaration d'employeur unique.

52. L'Association et Prince Rupert Grain ont respectivement mené leur ronde de négociation collective avec le syndicat.

53. Prince Rupert Grain et le syndicat ont négocié à Prince Rupert les 26 et 27 août, 30 septembre ainsi que les 1er et 2 octobre 2002 (ces dates avaient été fixées avant le lock-out.)

54. Après ces séances, la ministre du Travail a nommé deux conciliateurs, Bill Lewis et Elizabeth MacPherson, qui ont organisé des séances de négociation à Prince Rupert les 29, 30 et 31 octobre ainsi que les 19 et 20 novembre 2002. Prince Rupert Grain et le syndicat ont conclu une convention collective distincte tôt le matin du 21 novembre 2002. Il n'y a pas eu de grève ni de lock-out dans ce contexte.

55. La durée de la convention collective conclue entre Prince Rupert Grain et le syndicat était du 1er janvier 2001 au 31 décembre 2004.

56. Le lock-out déclenché par les terminaux céréaliers de Vancouver a pris fin vers le 13 décembre 2002, les parties ayant conclu une entente selon laquelle les questions encore en litige après la négociation seraient renvoyées à l'arbitre Vince Ready. La convention collective finale des terminaux de Vancouver figure dans la décision que l'arbitre Ready a rendue par la suite. Cette convention collective expire le 31 décembre 2005. La date d'expiration n'a pas été convenue au cours des négociations, mais a été fixée par l'arbitre Ready.

57. À l'automne 2004, Prince Rupert Grain et le syndicat ont tenu leur deuxième ronde de négociation collective à Prince Rupert. Les douze séances de négociation ont commencé le 7 octobre 2004 et se sont terminées le 28 janvier 2005, toujours à Prince Rupert.

58. Le 28 janvier 2005, Prince Rupert Grain et le syndicat ont conclu leur deuxième convention collective, dont la durée est du 1er janvier 2005 au 31 décembre 2008.

59. À l'automne de 2005, la BCTEOA et le syndicat ont négocié collectivement et conclu une entente de principe, sous réserve de sa ratification par les membres du syndicat. La durée de cette convention collective devait être du 1er janvier 2006 au 31 décembre 2010. En décembre 2005, les membres du syndicat ont rejetée l'entente de principe.

Convenu le 2 février 2006 à Vancouver (Colombie-Britannique)

(traduction)

[5] In addition to this Statement of Agreed Facts, all parties adduced additional evidence.

[6] Robert MacPherson is the President of the union, which has approximately 500 members—420 are in Vancouver and 80 are in Prince Rupert. He has

[5] Outre cet exposé conjoint des faits, toutes les parties ont présenté des éléments de preuve supplémentaires.

[6] Robert MacPherson est le président du syndicat, qui compte quelque 500 membres dont 420 à Vancouver, les 80 autres étant à Prince Rupert. Il a participé aux

participated in the last four rounds of collective bargaining. His evidence concerned primarily the last two rounds of bargaining: 2001–2002, and the more recent round of bargaining in 2005–2006.

[7] Mr. MacPherson acknowledged that although the BCTEOA bargains the standard agreement between the union and the grain companies, the union and the individual grain companies have also executed separate Letters of Understanding that apply only to those individual companies. Further, grievances under either agreement are handled between the individual companies and the union. The sole exception to this practice are policy grievances, which are processed by the BCTEOA and the union under the standard agreement.

[8] The 2001–2002 round of bargaining began in February 2001 (there was a pre-bargaining meeting in January 2001, which was concerned with the state of the industry at that time) and proceeded until August 25, 2002, when the employer locked out the union in Vancouver. In the fall of 2000, the union had received notice that PRG had withdrawn from the BCTEOA. The union was unhappy with PRG's withdrawal from the BCTEOA and filed a section 35 single employer application on February 21, 2001. This application was dismissed by the CIRB on March 21, 2002.

[9] Mr. MacPherson described the 2001–2002 negotiations as "hard bargaining"; there was "hardly any give and take." The union was concerned about its laid-off members. The employer wanted increased flexibility, especially in regard to scheduling. Mr. MacPherson stated that because the farmers were facing a "drought" the "crops were not going to be there, [it was] a good time to stick it to us." He also testified that after the dismissal of the union's section 35 application, the employer's bargaining position hardened—"their way or no way."

[10] In August 2002, just prior to the lockout imposed by the employer, mediator Vince Ready had issued recommendations. Mr. MacPherson stated that these recommendations were turned down by the union. A lockout was instituted on August 25, 2002, and less than a week later on August 29, 2002, the union learned

quatre dernières rondes de négociation collective. Son témoignage portait essentiellement sur les deux plus récentes, celles de 2001-2002 et 2005-2006.

[7] M. MacPherson a reconnu que, même si la BCTEOA négocie la convention sectorielle entre le syndicat et les entreprises céréalières, le syndicat et les entreprises prises individuellement ont aussi conclu des lettres d'entente distinctes ne s'appliquant qu'à leur entreprise. En outre, les griefs fondés sur la convention sectorielle ou sur l'entente individuelle sont traités entre l'entreprise concernée et le syndicat. La seule exception à cette pratique est celle des griefs de principe, qui sont traités par la BCTEOA et par le syndicat conformément à la convention sectorielle.

[8] La ronde de négociation de 2001-2002 a commencé en février 2001 (il y avait eu en janvier 2001 une rencontre préalable au cours de laquelle on a traité du contexte prévalant dans le secteur à l'époque) et s'est poursuivie jusqu'au 25 août 2002, quand l'employeur a déclenché un lock-out à l'encontre du syndicat à Vancouver. À l'automne 2000, le syndicat avait été informé que PRG s'était retirée de la BCTEOA. Mécontent de ce retrait, le syndicat a présenté le 21 février 2001 une demande de déclaration d'employeur unique fondée sur l'article 35 du *Code*. Cette demande a été rejetée par le CCRI le 21 mars 2002.

[9] Selon M. MacPherson, les négociations de 2001-2002 étaient « ardues », et il n'y avait eu que « très peu de concessions ». Le syndicat craignait pour ses membres licenciés, tandis que l'employeur voulait disposer d'une plus grande latitude, particulièrement en ce qui concernait les horaires. M. MacPherson a déclaré que, comme les agriculteurs étaient éprouvés par la sécheresse, et que « les récoltes n'allaient pas être aussi abondantes que d'habitude, le moment était donc bien choisi pour jouer dur avec le syndicat » (traduction). Il a aussi témoigné que la position de négociation de l'employeur s'était durcie après le rejet de la demande du syndicat fondée sur l'article 35 : « c'était sa façon ou rien ».

[10] En août 2002, juste avant le lock-out de l'employeur, le médiateur Vince Ready avait fait des recommandations; M. MacPherson a déclaré que le syndicat les avait rejetées. Le lock-out a été déclenché le 25 août 2002. Seulement quelques jours après, le 29 août 2002, le syndicat a appris que PRG allait

that PRG would be re-opening. It did so on September 3, 2002. In the past several years, PRG had been considered an "overflow terminal." It was only open an average of six months a year—October to March. Mr. MacPherson stated that, because farmers were faced with the "smallest crop in years," it became clear to everyone that "all the grain could be handled in Prince Rupert."

rouvrir ses portes (elle l'a fait le 3 septembre 2002). Depuis plusieurs années, PRG est considérée comme un « terminal servant à traiter l'excédent » ouvert seulement six mois par année, en moyenne, d'octobre à mars. M. MacPherson a déclaré qu'étant donné que les agriculteurs allaient se retrouver avec leur « plus maigre récolte depuis des années », il était devenu évident pour tout le monde que « Prince Rupert pourrait prendre tout le grain ».

[11] Mr. MacPherson testified that after the union had turned down Mr. Ready's recommendations, it attempted to resume bargaining with the BCTEOA. However, he stated that the BCTEOA refused "to discuss contractual matters until the union accepted its [the employer's] offer." He concluded from this that the BCTEOA had decided that there was "no reason to re-open negotiations because PRG was open."

[11] Il a témoigné que le syndicat a tenté de reprendre la négociation avec la BCTEOA après avoir rejeté les recommandations de M. Ready, en précisant toutefois que l'Association a refusé « de parler de questions contractuelles tant que le syndicat n'aurait pas accepté son offre [l'offre de l'employeur] ». Il a donc conclu que la BCTEOA avait décidé qu'il n'y avait « aucune raison de rouvrir les négociations parce que PRG avait rouvert son terminal ».

[12] It was also in August 2002 when PRG and the union commenced negotiations for the renewal of their collective agreement (the union had made a decision not to bargain with PRG while its section 35 application was outstanding—February 2001 to March 2002). Mr. MacPherson stated that the union was aware at this time that grain would be redirected from Vancouver to Prince Rupert—"it didn't surprise us"; and for that reason, the union "sent picketers to PRG" (the British Columbia Supreme Court ordered the pickets down; however, the British Columbia Court of Appeal later overturned that decision).

[12] C'est aussi en août 2002 que PRG et le syndicat ont commencé à négocier le renouvellement de leur convention collective (le syndicat avait décidé de ne pas négocier avec PRG pendant que sa demande fondée sur l'article 35 était en instance, soit de février 2001 à mars 2002). M. MacPherson a dit que le syndicat savait à ce moment-là que le grain serait réacheminé de Vancouver à Prince Rupert (« ça ne nous étonnait pas »), et que, pour cette raison, le syndicat a « envoyé des piqueteurs chez PRG » (la Cour suprême de la Colombie-Britannique a ordonné le retrait des piquets de grève, mais la Cour d'appel provinciale a renversé cette décision-là).

[13] Mr. MacPherson stated that the union's strategy in regard to bargaining with PRG was to "shutdown Prince Rupert and force the Government to get involved." However, an alternative strategy was to "get a good contract and present it to Vince Ready in the Vancouver negotiations." Mr. MacPherson stated that the "union got what it wanted at Prince Rupert." He admitted that the union took a hard position in regard to PRG, stating to the company: "this is what we want or we are gone." Mr. MacPherson acknowledged that the employer had put forward bargaining proposals that would have enhanced its ability to obtain more grain from the Canadian Wheat Board (CWB)—"more or less, yes."

[13] M. MacPherson a déclaré que la stratégie de négociation du syndicat avec PRG consistait à « fermer Prince Rupert et forcer le gouvernement à intervenir ». Le syndicat avait toutefois une stratégie de rechange consistant à « obtenir un bon contrat et le présenter à Vince Ready dans le cadre des négociations à Vancouver ». Selon M. MacPherson, « le syndicat a obtenu ce qu'il voulait à Prince Rupert ». Il a admis que le syndicat avait pris la ligne dure avec PRG, en lui disant : « c'est ce que nous voulons, ou nous nous retirons ». Il a reconnu que l'employeur avait fait des propositions qui auraient accru son aptitude à obtenir de plus grandes quantités de céréales de la Commission canadienne du blé (CCB) : « oui, c'est à peu près ça ».

[14] In September 2002, the union filed this second and current section 35 application. When Mr. MacPherson was asked what the purpose of the section 35

[14] En septembre 2002, le syndicat a présenté la demande en l'espèce, sa deuxième demande fondée sur l'article 35 dans ce contexte. Quand M. MacPherson

application was, he stated that he "wanted the BCTEOA to represent everyone and the union to represent everyone (employees)"; that he did not want "the employer to whipsaw us" and that the BCTEOA had "locked us out for four months and operated Prince Rupert Grain." He added that he thought the "employer and the union could bargain more fairly together"; and that with the PRG terminal open, the union's bargaining position was weakened because they could not bring economic and political pressure on the employer; that the union was "unable to generate political and third party intervention." Finally, he stated that "PRG has better conditions than we [Vancouver] do"; he added: "what makes them better than us; everyone is sucking the same dust; and that is not good for a happy work place." However, Mr. MacPherson also acknowledged that in the past the parties had managed to settle only one contract without a third party.

s'est fait demander pourquoi cette seconde demande avait été présentée, il a répondu qu'il « voulait que la BCTEOA représente tout le monde et que le syndicat représente tout le monde (tous les employés) », qu'il ne voulait pas que « l'employeur fasse de la surenchère » et que la BCTEOA l'avait « mis en lock-out pendant quatre mois tout en exploitant Prince Rupert Grain ». Il a ajouté que « l'employeur et le syndicat pourraient négocier plus équitablement ensemble », à son avis, et que, pendant que le terminal de PRG était ouvert, la position de négociation du syndicat était sapée parce qu'il ne pouvait pas exercer de pressions économiques et politiques sur l'employeur; il était « incapable de susciter une intervention politique ou d'amener des tiers à s'en mêler ». Enfin, le témoin a déclaré que « [les syndiqués travaillant à] PRG ont de meilleures conditions que nous [à Vancouver] », et que « ça les rend mieux placés que nous; pourtant, tout le monde respire la même poussière, et ce n'est pas bon pour que les travailleurs se sentent heureux à l'ouvrage ». Néanmoins, M. MacPherson a aussi reconnu que, dans le passé, les parties n'étaient arrivées à conclure qu'une seule convention sans l'intervention d'une tierce partie.

[15] Mr. MacPherson went on to say that with PRG open there is "no economic pressure on the companies because the grain is being moved." He further assumed and believed that the "withdrawal of PRG was a deliberate strategy by the Vancouver companies to weaken the union's bargaining power." He stated that the "key" was that the "product was being moved." This made the "farmers happy" and the "government happy." He stated that it was the union's preference to "roll the dice with a third party arbitrator because the arbitrator listens and agrees with some of it."

[15] Il a poursuivi en disant qu'il n'y avait « pas de pression économique sur les entreprises, parce que le grain passait » quand le terminal de PRG était ouvert. Il s'est dit convaincu que le « retrait de PRG était une stratégie préméditée des entreprises de Vancouver pour saper le pouvoir de négociation du syndicat ». Selon lui, la « clé », c'était que le « produit était transporté ». Les « agriculteurs étaient contents » et « le gouvernement était content » aussi, par conséquent. M. MacPherson a dit que le syndicat préférait « miser sur l'arbitrage par une tierce partie, parce que l'arbitre écoute et souscrit à une partie de ce qu'on lui dit ».

[16] The second part of Mr. MacPherson's testimony concerned the negotiation between the union and the BCTEOA in 2005 for the renewal of the Vancouver collective agreement. Mr. MacPherson stated that one of the primary demands of the union was for a three-year contract that had the same expiry date as the PRG collective agreement. In addition, the terms and conditions that the union had been able to achieve with PRG were better than those they had obtained in Vancouver. The Vancouver membership, therefore, wanted terms and conditions similar to those obtained by their fellow union members at PRG.

[16] La deuxième partie du témoignage de M. MacPherson portait sur les négociations entre le syndicat et la BCTEOA en 2005, en vue du renouvellement de la convention collective de Vancouver. Il a déclaré qu'une des principales revendications du syndicat était un contrat de trois ans avec la même date d'expiration que la convention collective de PRG. De plus, les conditions que le syndicat avait réussi à obtenir avec PRG étaient meilleures que celles qu'il avait été forcé d'accepter à Vancouver. Ses membres à Vancouver voulaient donc des conditions semblables à celles que leurs collègues syndiqués avaient obtenues chez PRG.

[17] Mr. MacPherson stated that the reason the union sought the same expiry date as the PRG agreement was "not rocket science; we wanted the same end date so that we could get bargaining together." Ultimately, the union agreed to a five-year agreement and was unsuccessful in obtaining the same expiry date as the PRG agreement. The tentative agreement reached was recommended by both the Bargaining and Policy Committees of the union; however, at the ratification meeting in December 2005, the membership defeated the proposed settlement by a narrow margin—129 to 120. Mr. MacPherson stated that the defeat of the tentative agreement was because the membership "wanted what Prince Rupert has." He stated that the membership felt that what the companies could "afford to give Prince Rupert, they could afford to give in Vancouver"; and that the common refrain amongst the membership became "Prince Rupert or nothing."

[17] M. MacPherson a dit que la raison pour laquelle le syndicat voulait la même date d'expiration pour sa convention collective de Vancouver que pour celle qu'il avait conclue avec PRG n'était pas bien compliquée : il la voulait pour pouvoir négocier les deux conventions ensemble ». En fin de compte, le syndicat a accepté une convention de cinq ans sans réussir à obtenir la même date d'expiration que celle de la convention collective conclue avec PRG. L'entente de principe a été recommandée aux membres par le comité de négociation et par le comité stratégique du syndicat; néanmoins, à l'assemblée de ratification tenue en décembre 2005, les membres ont rejeté la proposition par une faible majorité (129 voix contre 120). M. MacPherson a déclaré que le rejet de l'entente de principe était dû au fait que les membres de Vancouver « voulaient ce que ceux de Prince Rupert avaient ». Selon lui, les syndiqués pensaient que ce que les entreprises pouvaient « se permettre d'accorder à Prince Rupert, elles pouvaient se permettre de le donner aussi à Vancouver »; le slogan « Prince Rupert ou rien » s'est imposé chez les membres.

[18] In cross-examination, Mr. MacPherson agreed that he wanted to force PRG back into the BCTEOA in order to get what he called "a fair agreement." He stated that was the reason why the union had picketed PRG—"even though we had a collective agreement in force at PRG"; and further "that's why we want the expiry dates the same." He further admitted this was one of the reasons for the section 35 proceeding and that the union was determined not "to let the companies lock us out again." Finally, when asked whether the union's strategy of attempting to use the PRG deal to obtain a similar deal in Vancouver amounted to "whipsawing," he replied that it may "appear like that but we took our best bargaining strategy forward." He further agreed that in regard to negotiations, the union would use "the government for whatever we can do best."

[18] En contre-interrogatoire, M. MacPherson a reconnu qu'il voulait forcer la réintégration de PRG dans la BCTEOA afin d'obtenir ce qu'il appelait une « convention équitable ». Il a déclaré que c'était la raison pour laquelle le syndicat avait fait du piquetage chez PRG, « même si nous avions une convention collective en vigueur chez PRG », et que « c'était aussi pour cette raison qu'il voulait la même date d'expiration pour les deux conventions collectives ». Il a admis également que c'était une des raisons de la demande fondée sur l'article 35, en précisant que le syndicat était bien décidé à ne pas « laisser les entreprises le remettre en lock-out ». Enfin, lorsqu'il s'est fait demander si la stratégie du syndicat consistant à tenter de se servir de la convention collective conclue avec PRG pour obtenir les mêmes conditions à Vancouver équivalait à de la « surenchère », il a répondu qu'on pouvait avoir cette impression, mais que le syndicat avait choisi une stratégie de négociation optimale. Il a aussi reconnu qu'il se servirait « du gouvernement pour tout ce qu'il [pouvait] faire de mieux » dans le contexte des négociations.

[19] PRG called three of its own management witnesses: Jeff Burghardt, Mark Newberry and Adrian Donders.

[19] PRG a fait comparaître trois de ses dirigeants, Jeff Burghardt, Mark Newberry et Adrian Donders.

[20] Jeff Burghardt is the President and Chief Executive Officer of both PRG and Ridley Grain Limited. He has

[20] Jeff Burghardt est président et chef de la direction de PRG et de Ridley Grain Limited depuis 2002.

occupied these positions since 2002. Prior to that, he was the Terminal Manager for 13 years. As the CEO, he is responsible for "all facets and all activities" of the grain terminal. He participates in all Board meetings.

[21] Mr. Burghardt testified that his corporate goal is to "maximize the throughput" of grain and thus maximize earnings. In his attempt to maximize throughput at PRG, Mr. Burghardt stated that there is "vigorous competition with Vancouver." This is because there is a "finite pie of grain" that is exported from the West Coast. Added to this is the "excess capacity" of grain facilities on the West Coast. As a result, any amount of grain that is shipped through PRG means that there is less grain shipped through Vancouver.

[22] There is one railway to PRG and that is the CNR. PRG has a large rail yard that is at least three times larger than the largest rail facility in Vancouver. The functions performed at the PRG facility are to unload, clean, weigh, grade, store and then load the grain onto ships for export.

[23] Mr. Burghardt explained that the single largest component in the delivery of grain to customers is the "rail transportation cost." In 1996, the Federal Government repealed the *Western Grain Transportation Act*, which had established the parity of freight rate structures between Vancouver and Prince Rupert (Crow's Nest rates). The purpose of this policy was to encourage a new rail corridor to Prince Rupert. However, the repeal of the Act resulted in freight rates increasing substantially. At the time of the repeal this amounted to six dollars and fifty cents ($6.50) per tonne premium, an increase of approximately 15–20% over the rates to Vancouver. At the time of the lockout in 2002, the difference was still approximately two dollars ($2.00) to two dollars and fifty cents ($2.50) per tonne.

[24] As Mr. Burghardt explained, the Canada Wheat Board, on behalf of farmers, sends grain to the corridor with the lowest cost. Thus "too little grain was made available by Canada Wheat Board to PRG." This increase in freight costs resulted in PRG, as was admitted by all parties, amounting to no more than an "overflow terminal." It became a part-time operation

Auparavant, il a été directeur du terminal pendant 13 ans. En sa qualité de chef de la direction, il est responsable de « tous les aspects et toutes les activités » du terminal céréalier. Il participe à toutes les réunions du conseil d'administration.

[21] M. Burghardt a témoigné que son objectif d'entreprise consiste à « maximiser le volume de grain traité » et, partant, ses gains. Dans le contexte de ses efforts de maximisation de la quantité de grain passant par PRG, M. Burghardt a déclaré qu'il livre une « vigoureuse concurrence à Vancouver », parce que la quantité de céréales exportées de la côte ouest est limitée. En outre, les installations céréalières de la côte ouest ont une capacité excédentaire, ce qui signifie que toutes les céréales passant par PRG font qu'il en passe moins par Vancouver.

[22] PRG est desservie par un seul chemin de fer, celui du CN. PRG dispose d'une vaste cour de triage (au moins trois fois plus grande que la plus grosse gare ferroviaire de Vancouver). Aux installations de PRG, on décharge, nettoie, pèse, trie, stocke et enfin charge les céréales dans des navires pour les exporter.

[23] M. Burghardt a expliqué que le facteur de coût le plus important pour la livraison des céréales aux clients est le « coût du transport ferroviaire ». En 1996, le gouvernement fédéral a décidé d'abroger la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest* qui avait établi la parité des tarifs de transport ferroviaire des marchandises entre Vancouver et Prince Rupert (le tarif du Nid-de-Corbeau), afin d'encourager l'aménagement d'un nouveau couloir ferroviaire à destination de Prince Rupert. Toutefois, l'abrogation de cette loi a entraîné une augmentation substantielle des tarifs de transport des marchandises. Au moment de l'abrogation, le tarif à destination de Prince Rupert s'élevait à 6,50 $ la tonne, soit environ 15 % à 20 % de plus que pour le transport jusqu'à Vancouver. Au moment du lock-out de 2002, l'écart favorable à Vancouver était encore d'à peu près 2 $ à 2,50 $ la tonne.

[24] Comme M. Burghardt l'a dit, la Commission canadienne du blé expédie le grain pour les agriculteurs dans le couloir où le coût du transport est le moins élevé. C'est pour cette raison qu'elle envoie « trop peu de grain à PRG ». Bref, l'augmentation du tarif de transport ferroviaire vers Prince Rupert a fait en sorte que PRG n'est rien de plus qu'un « terminal servant à

and was only open between the months of October to March of each year.

[25] Further compounding the railway costs is the fact that the CNR is the only rail line to Prince Rupert. Both CNR and CPR run into Vancouver. However, rail lines in Western Canada are generally split along geographical lines—CNR in the north and CPR in the south. The transportation of grain usually follows this geographical split—all grain grown in the north is shipped via CNR, all grain grown in the south is shipped via CPR. The quality and quantity of grain grown in the south is usually greater than that grown in the north. Among the country elevators in Western Canada, less than 20% have access to both rail lines. Thus, PRG not only has less access to the grain market, but in addition, any grain that is shipped via CPR, and destined to PRG, will come with additional interchange fees charged when one railway receives the cars of another.

[26] Mr. Burghardt testified that 90 to 95% of the grain shipped through its facility is wheat from the Canada Wheat Board (about 70–75% of the grain shipped through Vancouver is Canada Wheat Board grain; the remaining grain is under the direction and control of the Grain Companies). The elevator terminals act as agents for the CWB and take direction from it. The total amount of CWB grain that is shipped to the West Coast amounts to approximately 20 to 25% of the entire grain shipped. It is the CWB that makes the decision as to which corridor the grain is sent to. The informal practice is that the terminal from which the grain originates (i.e., a Saskatchewan Wheat Pool elevator in Alberta) will generally receive the grain at its terminal in Vancouver. PRG has no such elevators or terminals.

[27] Mr. Burghardt explained that there are seven directors on the PRG Board (two for Agricore, two for Saskatchewan Wheat Pool, one for James Richardson International, one for Cargill and one for the Province of Alberta). The Province of Alberta director does not have a vote. He stated that in 2000, none of the directors lived or worked in British Columbia. He explained that no individual company had a controlling interest in the operation of the PRG. As well, regardless of the number of directors, it was one company one vote. All the decisions of the Board must be

traiter l'excédent »; toutes les parties l'ont admis. PRG est donc devenue une entreprise fonctionnant à temps partiel, soit d'octobre à mars seulement à chaque année.

[25] Le coût du transport ferroviaire est un facteur plus crucial encore du fait que seul le CN a une voie ferrée jusqu'à Prince Rupert, alors qu'il n'est pas seul à desservir Vancouver, puisque le CP s'y rend aussi. Cela dit, dans l'Ouest du Canada, la répartition des chemins de fer est généralement géographique, puisque le CN passe dans le nord et le CP dans le sud. Le transport du grain est habituellement calqué sur ce partage géographique, puisque tout le grain récolté dans le nord est transporté par le CN, tandis que celui cultivé dans le sud est expédié par le CP. On cultive globalement plus de céréales dans le sud – et de meilleure qualité – que dans le nord. De plus, moins de 20 % des silos ruraux de l'Ouest du Canada ont accès aux deux voies ferrées. Il s'ensuit que PRG a non seulement un accès réduit aux marchés céréaliers, mais aussi que tout le grain transporté par le CPR qui lui est destiné coûte plus cher en raison des frais facturés dès qu'une entreprise ferroviaire reçoit des wagons d'une autre.

[26] M. Burghardt a témoigné que de 90 % à 95 % du grain passant par son terminal est du blé de la Commission canadienne du blé (à peu près 70 % à 75 % du grain transitant par Vancouver provient de la CCB, le reste étant contrôlé par les entreprises céréalières). Les terminaux céréaliers font office d'agents de la CCB et reçoivent leurs directives d'elle. En tout, le grain de la CCB qui est transporté jusqu'à la côte ouest représente de 20 % à 25 % environ du grain expédié. C'est la CCB qui décide par quel couloir le grain est transporté. Dans la pratique, le terminal d'où le grain provient (par exemple un silo de la Saskatchewan Wheat Pool en Alberta) correspond généralement au terminal de Vancouver qui le reçoit. PRG n'a pas de silos ailleurs ni d'autre terminal que son installation de Prince Rupert.

[27] M. Burghardt a expliqué que le conseil d'administration de PRG est composé de sept administrateurs (deux représentant Agricore, deux la Saskatchewan Wheat Pool, un James Richardson International, un Cargill et un autre le gouvernement de l'Alberta). L'administrateur représentant l'Alberta n'a pas le droit de vote. En 2000, aucun des administrateurs ne vivait ni ne travaillait en Colombie-Britannique; M. Burghardt a précisé qu'aucune des entreprises ne contrôle l'exploitation de PRG. De plus, et quel que soit le nombre d'administrateurs qui la représentent au

"unanimous." The Board operates by consensus and therefore each company has a "veto." All the co-tenants are "independent" of one another and act as "competitors." The Board meets four times a year.

[28] Mr. Burghardt stated that the "one primary decision" that the PRG Board is required to make is to "review and accept the operating budget that management [of PRG] puts forward." The Board then "monitors" the performance of PRG management in relation to this budget. Further, the Board acts as a "resource for advice," and local management "takes advantage of the collective experience of the Board." Finally, the Board has a fiduciary duty to its lenders, shareholders and co-tenants to see that the terminal is operated in a reasonable manner.

[29] However, Mr. Burghardt explained that all day-to-day operations are made by "local management" for which Mr. Burghardt, as the CEO, is "accountable." Mr. Burghardt stated that this includes the opening and closing of the terminal. However, he acknowledged that this may have not been the case in the past when the Board of Directors were much more involved in the operation of PRG.

[30] Mr. Burghardt explained the role of the director appointed by the Province of Alberta. First, as previously stated, this director does not have a vote. However, this director does monitor the performance of PRG to ensure it is being "properly managed."

[31] He stated that the origins of PRG lay in the Alberta Government's determination to have "two viable corridors" for its own exports from the West Coast. Alberta is "landlocked" and 70% of the Province's products are exported. This additional corridor was to ensure that the Province of Alberta was able to "lessen its dependence on one gateway from the Coast." This goal of Alberta remains a "strong influence at the table" and is reflected in how "serious" Alberta is in wanting these "two corridors to be successful." Mr. Burghardt stated that the Trust Agreement gives the Alberta director the right to monitor PRG, especially in regard to "throughput and financial data." Mr. Burghardt stated that he visits the Alberta Government several

conseil d'administration, chaque entreprise n'a qu'une voix. Toutes les décisions du conseil doivent être « unanimes ». Il fonctionne par consensus, de sorte que chaque entreprise a un « droit de veto ». Tous les cotenants sont « indépendants » les uns des autres et agissent comme s'ils étaient des « concurrents ». Le conseil se réunit quatre fois l'an.

[28] D'après M. Burghardt, les principales décisions que le conseil de PRG se doit de prendre consistent à « examiner et accepter le budget d'exploitation que la direction [de PRG] propose ». Le conseil « contrôle » ensuite le rendement de la direction de PRG en fonction de ce budget. Il fait aussi office de « source d'avis et de conseils », et la direction locale « profite de son expérience collective ». Enfin, le conseil d'administration a, à l'égard de ses prêteurs, actionnaires et cotenants l'obligation fiduciaire de veiller à ce que le terminal soit exploité de manière raisonnable.

[29] Toutefois, M. Burghardt a expliqué que toutes les décisions concernant les activités quotidiennes sont prises par la « direction locale », dont il est « responsable » en sa qualité de chef de la direction, y compris celles qui portent sur l'ouverture et la fermeture du terminal. Néanmoins, il a reconnu que ce n'était peut-être pas le cas dans le passé, quand le conseil participait beaucoup plus à l'exploitation de PRG.

[30] M. Burghardt a expliqué le rôle de l'administrateur nommé par le gouvernement de l'Alberta. Premièrement, il a rappelé que cet administrateur n'a pas le droit de vote, mais dit qu'il n'en contrôle pas moins le rendement de PRG pour s'assurer que l'entreprise est « gérée correctement ».

[31] Le témoin a déclaré que la création de PRG est attribuable à la décision du gouvernement de l'Alberta d'avoir « deux couloirs viables » pour ses exportations par la côte ouest. L'Alberta n'a pas de fenêtre sur l'océan bien que 70 % de ses produits soient exportés. L'existence d'un couloir additionnel était censée assurer la province de pouvoir « réduire sa dépendance d'un seul débouché vers la côte ». Cet objectif de l'Alberta continue d'avoir « une grande influence à la table »; il se répercute sur toute « l'importance » que l'Alberta attache à ce que les « deux couloirs soient prospères ». M. Burghardt a d'ailleurs déclaré que l'Acte de fiducie accorde à l'administrateur de l'Alberta le droit de surveiller PRG, particulièrement en ce qui

times a year to "review budget and operating plans" and that the PRG facility is visited "by the Alberta Government representative on a regular basis."

concerne les « données d'extrants et les données financières ». M. Burghardt a dit se rendre plusieurs fois par année en Alberta pour « examiner le budget et les plans d'exploitation » de PRG avec les représentants du gouvernement provincial, et a souligné que le terminal de PRG est « régulièrement visité par le représentant du gouvernement de l'Alberta ».

[32] Mr. Burghardt testified that "the single most significant cost in a year" is the debt to the Alberta Government. He stated that it "dominates everything." He outlined "two components for extinguishing the debt"; first, ensuring "a strong flow of grain to the facility—in the range of four to six million tonnes a year." However, "even at this rate of tonnage" PRG could not extinguish the debt by 2015—the date that the loans mature. The second component is the renegotiation of the Alberta loan. He stated that this requires a "new debt instrument" with a "different set of terms," including a "new retirement date." This involves introducing "new lenders to the facility."

[32] M. Burghardt a témoigné que le « facteur de coût le plus important d'un exercice quelconque » est la dette de PRG envers le gouvernement de l'Alberta; elle « l'emporte sur tout ». Il a souligné qu'il faut deux choses « pour éponger la dette », premièrement assurer « de gros arrivages de céréales à l'installation – de l'ordre de quatre à six millions de tonnes par année ». Toutefois, « même avec ce tonnage », PRG n'arrivera pas à rembourser sa dette d'ici à 2015, quand les prêts seront échus. Deuxièmement, il va falloir renégocier l'emprunt contracté auprès du gouvernement de l'Alberta, ce qui exigera un « nouvel instrument d'emprunt » avec un « nouvel ensemble de conditions » et une « nouvelle date d'échéance ». Pour ce faire, il va falloir « de nouveaux prêteurs à l'installation ».

[33] Mr. Burghardt stated that these two strategies—more grain through the facility and a new debt instrument—were "linked to getting out of the Association." This was a direct reference to PRG's membership in the BCTEOA (Association). PRG had been a member of the BCTEOA since 1980. Mr. Burghardt has been active in the BCTEOA, serving on the Executive Board, including the role of President in 1998–1999. Though PRG was separately certified to the union, its membership in the BCTEOA meant that it was included in the industry standard collective agreement.

[33] M. Burghardt a déclaré que ces deux stratégies – faire passer plus de grain par le terminal et obtenir un nouvel instrument de dette – étaient « liées à son retrait de l'Association », une allusion directe à la participation de PRG à la BCTEOA (l'Association). PRG avait été membre de la BCTEOA depuis 1980. M. Burghardt a lui-même joué un rôle actif dans l'Association puisqu'il a siégé à son conseil de direction, qu'il a même présidé en 1998-1999. Bien que PRG ait été visée par un certificat distinct du syndicat, sa participation à la BCTEOA signifiait qu'elle était assujettie à la convention collective sectorielle.

[34] Mr. Burghardt stated that "PRG is different than anything going on in Vancouver." PRG has, as previously mentioned, no direct access to grain because it owns no elevators. It operates as a "stand alone, single purpose business." The two parties that influence whether grain is shipped through PRG are the CWB, which has the sole authority to originate grain shipments, and the CNR. Further, he stated that PRG was "not making progress on labour relations issues within the Association context." One issue that stood out in this regard was the 1996 contract settlement which implemented a "continuous schedule"—a seven-day operation. Mr. Burghardt stated that in large crop years this would be a possible advantage in the processing of grain. However, in small crop years it

[34] M. Burghardt a déclaré que la situation à « PRG est différente de tout ce qui se passe à Vancouver ». En effet, PRG n'a pas, répétons-le, d'accès direct aux céréales, parce qu'elle n'est pas propriétaire de silos. C'est une entreprise « autonome n'ayant qu'une seule raison d'être ». Les deux parties qui influent sur les chances de PRG d'obtenir des céréales sont la CCB, qui est la seule à pouvoir lui en envoyer, et le CN. En outre, selon M. Burghardt, PRG ne voyait pas « progresser ses dossiers de relations industrielles lorsqu'il faisait partie de l'Association ». À cet égard, la convention collective conclue en 1996 posait problème, puisqu'elle avait établi un « horaire continu », autrement dit d'exploitation sept jours sur sept. M. Burghardt a dit que cela pouvait être avantageux quand les récoltes

would prove a disadvantage as it would provide no flexibility and substantially increase costs. Mr. Burghardt stated that he argued that it was "premature" to implement a continuous schedule not knowing what the "levels of grain would be." However, he stated that the BCTEOA decided that "all would implement the schedule." PRG then attempted to opt out of the continuous operations schedule but the union resisted this initiative not wanting different schedules at different terminals. Mr. Burghardt stated that when the schedule was finally implemented it resulted in "higher costs" for PRG—"not a good situation." In the fall of 1998, when PRG received a limited quantity of grain, it attempted to implement a five-day operation. The union filed a grievance; however, this grievance was not pursued.

[35] Mr. Burghardt stated that from 1998 to 2001, PRG's withdrawal from the BCTEOA became an "active strategy." One of the primary reasons was the implementation of the continuous operation schedule. Mr. Burghardt stated that PRG needed more "certainty" around work schedules. He felt that "being outside the Association would assist on being independent on the issues of continuous operation." In addition, he stated that he did not receive "much comfort from the Association" in regard to these problems.

[36] In March 2000, the issue of continuous operation was once again raised and a committee was set up amongst the members of the BCTEOA to examine the issue. Some members of the BCTEOA wanted work schedules to be tailored to their specific operations. Once again, the union resisted. When no progress had been made by the continuous operation committee towards more flexible scheduling, Mr. Burghardt became more convinced that he needed to withdraw from the BCTEOA. At the June 2000 PRG Board meeting, Mr. Burghardt stated he had made a decision to leave the BCTEOA.

[37] Mr. Burghardt explained that his goal was to demonstrate to the PRG Board that "PRG management had a strategy to improve the financial picture of the company"; that it had "a proper operating structure and a proper debt structure in place"; and that its goal was "to build a better workforce." He said that this was the linkage between leaving the BCTEOA, reorganizing the

étaient abondantes, mais que c'était un inconvénient lorsqu'elles étaient mauvaises, puisque PRG n'avait pas de marge de manoeuvre et que ses coûts augmentaient alors considérablement. Il a déclaré avoir fait valoir qu'il était « prématuré » d'instaurer un horaire continu sans savoir quelles « quantités de céréales » le terminal recevrait. Pourtant, il a dit que la BCTEOA avait décidé que « tout le monde allait appliquer l'horaire ». PRG avait alors tenté de ne pas appliquer l'horaire d'exploitation continu, mais le syndicat avait résisté parce qu'il ne voulait pas que des terminaux différents aient des horaires de travail différents. M. Burghardt a dit que l'introduction de l'horaire avait entraîné une « hausse des coûts » pour PRG, en fin de compte, et que « ce n'était pas une bonne situation ». À l'automne de 1998, quand PRG n'a reçu qu'une quantité réduite de céréales, elle a tenté de passer à un horaire de cinq jours. Le syndicat a présenté un grief (qu'il a plus tard retiré).

[35] Le témoin a dit que les tentatives de retrait de PRG de la BCTEOA étaient devenues une « stratégie active » entre 1998 et 2001. L'horaire d'exploitation continu était l'une des principales raisons de cette démarche. M. Burghardt a maintenu que PRG avait besoin de plus de « certitude » quant aux horaires de travail. Il estimait que ne plus faire partie de l'Association « l'aiderait à être indépendante en ce qui concernait l'horaire continu. » En outre, il a fait valoir que l'Association n'était pas sensible à ses problèmes.

[36] En mars 2000, le problème de l'horaire continu a de nouveau été soulevé; un comité des membres de la BCTEOA a été chargé d'étudier la question. Certains des membres de l'Association voulaient des horaires de travail adaptés à leur exploitation. Le syndicat a résisté dans ce cas-là aussi. Lorsqu'il a constaté que le comité chargé d'étudier la question de l'exploitation continue n'avait pas progressé vers l'établissement d'horaires plus souples, M. Burghardt est devenu plus convaincu que jamais qu'il devait se retirer de la BCTEOA. À la réunion du conseil d'administration de PRG tenue en juin 2000, il a déclaré avoir pris la décision de quitter l'Association.

[37] M. Burghardt a expliqué qu'il avait pour but de démontrer au conseil d'administration de PRG que « [sa] direction avait une stratégie visant à améliorer la situation financière de l'entreprise », que PRG avait « une solide structure d'exploitation et une bonne structure de dette »; et que son objectif consistait à « se doter d'un meilleur effectif ». D'après lui, c'était là le

debt structure, and demonstrating to potential new lenders that PRG had a "credible business plan." Further, that the "best strategy" to present to these potential new lenders was to "demonstrate complete control over the labour front." By presenting this option to the PRG Board in June 2000, he could give adequate notice in the fall of 2000 to the BCTEOA.

lien entre se retirer de la BCTEOA, restructurer la dette et démontrer à de nouveaux prêteurs potentiels que PRG avait un « plan d'entreprise crédible ». Il a ajouté que la « meilleure stratégie » à présenter à ces nouveaux prêteurs potentiels aurait été de « démontrer [que l'entreprise] avait le contrôle intégral sur le front du travail. » En présentant cette option au conseil d'administration de PRG en juin 2000, il pouvait donner un préavis suffisant à la BCTEOA à l'automne de cette année-là.

[38] Mr. Burghardt testified that the response of the PRG directors was "supportive" and that it was "the right move for PRG." However, the directors asked that "he advise and speak to the Association prior to leaving" so that the "Association could assess their position in relation to the upcoming bargaining." He agreed to do this.

[38] M. Burghardt a témoigné que les administrateurs de PRG avaient réagi en « l'appuyant » et en concluant que c'était « la bonne décision pour PRG ». Ils lui avaient toutefois demandé « d'aviser l'Association et de lui en parler avant de la quitter » afin qu'elle « puisse évaluer sa position en prévision des négociations », ce à quoi il a acquiescé.

[39] At the BCTEOA's meeting in August 2000, Mr. Burghardt advised of PRG's intention to leave the BCTEOA. In the discussion that followed, Mr. Burghardt stated that "some members wanted to understand PRG's reasoning." Given the BCTEOA's small membership he explained that the withdrawal of any member could possibly affect the "stability" of the BCTEOA. That raised "questions about the effectiveness of the Association" causing others to potentially "consider" leaving the BCTEOA. Finally, he noted that the BCTEOA always treated PRG as an independent and separate employer.

[39] À la réunion d'août 2000 de la BCTEOA, M. Burghardt l'a informée de l'intention de PRG de s'en retirer. Dans la discussion qui a suivi, il a déclaré que « certains membres voulaient comprendre le raisonnement de PRG ». Compte tenu du petit nombre de ses membres, il a expliqué que le retrait de n'importe quel d'entre eux risquait de saper la « stabilité » de la BCTEOA, ce qui soulevait « des questions sur l'efficacité de l'Association » et pouvait inciter d'autres membres à « envisager » de la quitter eux aussi. Enfin, M. Burghardt a souligné que la BCTEOA avait toujours traité PRG comme un employeur indépendant distinct.

[40] On September 15, 2000, Mr. Burghardt wrote the BCTEOA withdrawing from its membership and stated that PRG "will no longer be participating in any joint collective bargaining" with Local 333 of the union. The BCTEOA replied on September 21, acknowledging that PRG had withdrawn from its membership. On October 13, 2000, Mr. Burghardt notified the union stating that it had withdrawn from the BCTEOA and that it would no longer be participating in joint bargaining. He wrote that he was prepared to enter into new discussions with the union and to structure a "new working agreement." The existing collective agreement at that time expired on December 31, 2000. The union responded on October 20, 2000, stating that "it is the position of the union that you are still a member of the BCTEOA" and that Prince Rupert Grain was bound by "a current collective agreement and you will be bound by the successor agreement."

[40] Le 15 septembre 2000, M. Burghardt a écrit à la BCTEOA pour lui annoncer que PRG s'en retirait en ajoutant que son entreprise ne participerait « plus à des négociations collectives conjointes » avec la section locale 333 du syndicat. La BCTEOA a répondu à cette lettre le 21 septembre en disant reconnaître le retrait de PRG. Le 13 octobre 2000, M. Burghardt a informé le syndicat que l'entreprise s'était retirée de la BCTEOA et ne participerait plus à des négociations conjointes avec elle. Il disait être disposé à entamer de nouvelles discussions avec le syndicat ainsi qu'à structurer une « nouvelle entente de travail ». La convention collective existant à l'époque allait expirer le 31 décembre 2000. Le syndicat a répondu à M. Burghardt le 20 octobre 2000 : « le syndicat part de la position que vous êtes encore membre de la BCTEOA », que Prince Rupert Grain est assujettie à « une convention collective en vigueur et qu'elle sera assujettie à la convention suivante ».

[41] The following February 13, 2001, Mr. Burghardt made a presentation to the co-tenants in Winnipeg. It was, in summary, "an evaluation of PRG and its competitors in Vancouver" that was intended to "demonstrate the superior productivity of the PRG facility" and to "address and resolve the financing issue completely." His goal was to "maximize grain throughput" in order to "attract investment and lending." This meant "more competition with Vancouver facilities" in order that PRG could obtain "greater market share" and therefore "reasonable lending rates."

[42] Also in February 2001, Mr. Burghardt made a similar presentation to the union taking them "through the business state of PRG both short and long term." He argued that the new relationship with PRG meant "long term benefits to employees." However, he stated that the union did not accept PRG's withdrawal from the Association. On February 23, 2001, the union filed a single employer application pursuant to section 35 of the *Code*. This application was eventually dismissed on March 21, 2002. However, during the entire period that this application was outstanding, the union refused to negotiate with PRG.

[43] In a document entitled "Prince Rupert Grain Ltd. Re-Financing Project," dated January 16 and 17, 2002, an "Action Plan" was set out to restructure PRG debt. The Alberta Government First Mortgage Bonds would be settled for a specified sum of money. The owners would insert approximately half of this sum into PRG and the rest would be raised by either "private placement or bank financing." Under the plan, the owners were to provide a "volume or cash equivalent" commitment to third parties, that at a minimum, would meet PRG debt requirements, but additionally, they would make a commitment of volumes of throughput that would allow "PRG to operate profitably and to generate superior returns to owners."

[44] In a draft "Offering Memorandum," in conjunction with Ernst & Young, in February 2002, PRG was planning to raise "private placement in the amount of $90 million to retire the Alberta debt." The executive

[41] Le 13 février 2001, M. Burghardt a présenté un exposé aux cotenants à Winnipeg; il s'agissait en somme d'une « évaluation de PRG et de ses concurrents de Vancouver » qui était censée « démontrer la productivité supérieure de l'installation de PRG » ainsi que « s'attaquer au problème du financement et le résoudre entièrement ». L'objectif de M. Burghardt était de « maximiser le volume de grains traité par PRG » pour « attirer des investissements et des prêts ». Cela signifiait qu'il y aurait une « concurrence accrue avec les installations de Vancouver » pour que PRG puisse obtenir une « plus grosse part du marché » et, par conséquent, des « taux raisonnables pour des prêts ».

[42] En février 2001 toujours, M. Burghardt a présenté un exposé analogue au syndicat pour lui expliquer « la situation commerciale de PRG tant à court qu'à long terme. » Il a déclaré que la nouvelle relation des employés avec PRG leur serait « avantageuse à long terme », mais dit aussi que le syndicat n'avait pas accepté le retrait de PRG de l'Association. Le 23 février 2001, le syndicat a présenté une demande de déclaration d'employeur unique en vertu de l'article 35 du *Code*. Cette demande a fini par être rejetée, le 21 mars 2002, mais tant qu'elle a été en instance, le syndicat a refusé de négocier avec PRG.

[43] Dans un document intitulé « Prince Rupert Grain Ltd. Re-Financing Project » [Projet de refinancement de Prince Rupert Grain Ltd.], daté des 16 et 17 janvier 2002, un plan d'action était proposé pour réaménager la dette de l'entreprise. Les obligations de première hypothèque du gouvernement de l'Alberta allaient être remboursées avec le versement d'un certain montant d'argent. Les propriétaires allaient injecter environ la moitié de cette somme dans PRG en obtenant la différence grâce soit à « des investissements privés, soit à des prêts bancaires ». Le plan prévoyait que les propriétaires s'engageraient envers les tiers à garantir « en volume ou en argent » de quoi suffire au moins au service de la dette de PRG, en s'engageant aussi à assurer des expéditions de céréales qui permettraient à « PRG d'être rentable et de générer de plus gros profits pour ses propriétaires ».

[44] En février 2002, dans un projet de « notice d'offre » à l'intention des investisseurs produite de concert avec Ernst & Young, PRG disait vouloir obtenir des « investissements privés de l'ordre de 90 millions

summary describes the "PRG Terminal as an integral part of each of the co-owners grain operations."

[45] Bargaining did not begin between PRG and the union until late July 2002. Mr. Burghardt stated that he had attempted to move to an interest-based negotiation, wanting to set out the business goals for PRG. However, the following month, August 25, 2002, the BCTEOA instituted a lockout against the Vancouver local. Mr. Burghardt stated that he had no advance notice of the BCTEOA's lockout nor had he had any discussions with the BCTEOA about their "bargaining strategies"; and in particular, there had been no discussions about "using PRG as the Association's leverage in its bargaining strategy with the union."

[46] On August 29, 2002, some four days after the lockout began, Mr. Burghardt wrote a memo to the Board of Directors stating that "the Canadian Wheat Board has finally approached us about receiving and shipping grain for them." PRG agreed to begin processing grain on September 3, 2002. Mr. Burghardt stated that he had actually approached the CWB earlier, but they had resisted discussions about opening PRG. He stated that the PRG Board of Directors had "no discussions about PRG handling grain in the context of a work stoppage." Further, he stated that he did not "seek the approval of the Board to open the facility," but rather he "made the decision to operate the facility." He negotiated with CWB over the terms of the opening, obtaining a minimum of 12 weeks of grain handling. Mr. Burghardt also issued a memo to all employees, dated August 29, 2002, which reads in part as follows:

> ... We have been approached by the Canadian Wheat Board to offer receiving and shipping services to them. This request is because of the current labour dispute in Vancouver. As you all know now, we have recalled all employees back to work because of this request.
>
> We are hopeful of creating an operating opportunity beyond that time frame. The determinant of how long PRG is able to operate will not depend exclusively on the status of the Vancouver labour dispute.

de dollars pour rembourser sa dette au gouvernement de l'Alberta ». Dans le sommaire de ce document, le terminal de PRG était décrit comme faisant « partie intégrante des activités céréalières de chacun des copropriétaires ».

[45] Les négociations entre PRG et le syndicat n'ont commencé qu'à la fin de juillet 2002. M. Burghardt a dit avoir tenté d'adopter une approche de négociation basée sur les intérêts, puisqu'il voulait établir les objectifs commerciaux de PRG. Toutefois, un mois plus tard, le 25 août 2002, la BCTEOA a déclenché un lock-out contre la section locale du syndicat à Vancouver. M. Burghardt a déclaré qu'il n'avait pas été prévenu de cette mesure de la BCTEOA et qu'il n'avait pas eu de discussions avec elle sur ses « stratégies de négociation »; plus précisément, il n'y avait pas eu de discussions sur l'idée d'« utiliser PRG pour renforcer la position de l'Association dans sa stratégie de négociation avec le syndicat ».

[46] Le 29 août 2002, quatre jours après le début du lock-out, M. Burghardt a écrit une note à son conseil d'administration pour l'informer que la Commission canadienne du blé avait fini par communiquer avec PRG en lui demandant de recevoir et d'expédier du grain pour elle. PRG a accepté de commencer à manutentionner des céréales le 3 septembre 2002. M. Burghardt a dit qu'il avait communiqué avec la CCB auparavant, mais qu'elle avait eu de la réticence à entamer des discussions sur l'ouverture du terminal de PRG. Il a déclaré que le conseil d'administration n'avait pas « eu de discussions sur la manutention de grains par PRG dans le contexte d'un arrêt de travail ». Il a aussi dit qu'il n'avait pas « demandé l'autorisation du conseil d'administration pour ouvrir son installation », mais plutôt « pris la décision de l'exploiter ». Il a négocié les conditions de son ouverture avec la CCB, en obtenant la garantie d'un minimum de 12 semaines d'exploitation. Enfin, il a envoyé à tous les employés une note de service datée du 29 août 2002 qui se lit notamment comme suit :

> ... La Commission canadienne du blé nous a demandé de lui offrir des services de réception et d'expédition à cause du conflit de travail qui sévit actuellement à Vancouver. Vous le savez tous, nous avons rappelé tous les employés au travail en raison de cette demande.
>
> Nous espérons créer des possibilités de poursuivre l'exploitation après la fin de cette période-là. La détermination de la durée de notre exploitation ne dépendra pas seulement de la situation du conflit de travail à Vancouver.

> The crop size in Western Canada this year is a complete disaster. Current estimates call for the total West Coast export program to be 6.5 to 7.0 million tonnes. That figure is a total for both the ports of Prince Rupert and Vancouver. Last year's total was approximately 11.0 million tonnes. The five-year average would be closer to 16.0 million tonnes. With crop sizes and sales programs this small the case can certainly make for one facility to efficiently process all of the export program.

[47] Mr. Burghardt reiterated more than once that the opening and closing of the facility was a decision of "local management." He stated that it was basically an operational decision consistent with PRG's overall business plan. Further, he testified that in regard to operational matters, the Board of Directors are "passive" and "give tremendous latitude to the management at PRG." Moreover, he explained that "there are no restraints placed on PRG by co-tenants for PRG to compete"; and that PRG management "operates the facility to obtain as much tonnage as it can."

[48] In cross-examination, Mr. Burghardt acknowledged that in the past there had been "director-led shutdowns and openings" of the PRG facility, but that his authority to open and close the facility had "evolved over time." Further, he denied stating to Mr. Hoyes that he required the "blessings of the shareholders" to open the PRG facility, stating that he "didn't use those words," and once again repeating that the Board is "not involved" in the opening and closing of the PRG facility.

[49] Moreover, Mr. Burghardt testified that he had the sole responsibility for PRG's relationship with the Canada Wheat Board and CNR. He said that no limitations were placed on him by the Board of Directors in regard to his discussions with either the Canada Wheat Board or CNR. He testified that any "confidential matters" that arise between CNR and the CWB are "not shared with the Board of Directors." He explained that the Board of Directors are "aware of this and remain hands off." Finally, he stated that he spent the last number of years attempting to persuade the CWB to "send more product to PRG"; and that this larger share is directly "detrimental" to the Vancouver facilities. Further, because of the shrinking pie in regard

> La récolte de céréales de cette année dans l'Ouest du Canada est vraiment désastreuse. D'après les estimations actuelles, le total des exportations de céréales de la côte ouest devrait être de 6,5 à 7 millions de tonnes pour les ports de Prince Rupert et de Vancouver combinés. L'an dernier, ce total s'élevait à environ 11 millions de tonnes et la moyenne pour cinq ans serait plus près de 16 millions de tonnes. Avec une récolte aussi petite et des programmes de vente si limités, il sera manifestement possible pour une seule installation de suffire avec efficience à tous les besoins du programme d'exportation.
>
> (traduction)

[47] M. Burghardt a répété plus d'une fois que l'ouverture et la fermeture du terminal étaient une décision de « la direction locale ». Il a déclaré que c'était essentiellement une décision opérationnelle compatible avec le plan d'entreprise global de PRG, en ajoutant que, en ce qui concerne les questions d'exploitation, le conseil d'administration est « passif » et « laisse une extraordinaire latitude à la direction de PRG ». Il a aussi expliqué que « les cotenants n'imposent aucune restriction à PRG dans ses efforts pour être compétitive » et que la direction de PRG « exploite l'installation pour obtenir tout le tonnage qu'elle peut ».

[48] En contre-interrogatoire, M. Burghardt a reconnu qu'il y avait eu dans le passé des « fermetures et ouvertures » du terminal de PRG imposées par les administrateurs, mais que son pouvoir d'ouvrir et de fermer le terminal s'était « développé avec le temps ». En outre, il a nié avoir dit à M. Hoyes qu'il lui fallait la « bénédiction des actionnaires » pour ouvrir le terminal en disant qu'il n'avait pas « employé ces mots-là »; il a encore répété que le conseil d'administration n'avait « pas participé » à l'ouverture ni à la fermeture du terminal.

[49] Qui plus est, M. Burghardt a témoigné qu'il avait la responsabilité exclusive des relations de PRG avec la Commission canadienne du blé et avec le CN. Il a dit que le conseil d'administration ne lui imposait pas de limites dans ses discussions avec ces deux entités cruciales et que les « questions confidentielles » soulevées dans ses discussions avec le CN et avec la CCB « [n'étaient] pas partagées avec le conseil d'administration ». Il a expliqué que le conseil d'administration « en [était] conscient et gard[ait] ses distances ». En outre, il a déclaré avoir passé les dernières années à tenter de persuader la CCB « d'envoyer plus de céréales à PRG », et que sa plus grande part du gâteau joue directement « au détriment »

to the grain crop, the competition against the five Vancouver terminals is "much more fierce."

[50] During the lockout, the union decided to picket the PRG facility. The BC Supreme Court removed the pickets; however, the BC Court of Appeal subsequently affirmed the right of the union to picket PRG. In cross-examination, Mr. Burghardt acknowledged that during the lockout in Vancouver, PRG relied on the communication and PR resources of the Integrated Grain Companies, because it had no such resources in Prince Rupert.

[51] Next, the union applied for conciliation during bargaining at PRG and two conciliators were appointed. A collective agreement was finally concluded on November 21, 2002. Mr. Burghardt participated in reaching the collective agreement. He called it the "first made in PRG collective agreement." He testified that one of the primary gains for PRG was its success in obtaining a "unique operating schedule for PRG," and, as a result, continuous scheduling would "remain dormant" for the life of the collective agreement.

[52] In cross-examination, Mr. Burghardt stated that he understood that the union's initial strategy was either to get into a "strike position as quickly as possible or reach an agreement at PRG to use in Vancouver." However, he concluded that he was willing to "pay a little more to get a settlement because it was in the long-term interest to PRG." He also stated that it was "always important to keep PRG open."

[53] Mr. Burghardt testified that in the next round of collective bargaining, for a second "stand alone" agreement, a new collective agreement was reached on January 28, 2005 (January 1, 2005, to December 31, 2008). He said that the PRG Board of Directors was not involved in PRG's development of bargaining proposals, nor was their approval required or sought in regard to concluding this collective agreement. He commented that he had "sole authority to conduct and conclude a collective agreement on both occasions"—referring to both the 2001–2004 and the 2005–2008 collective agreements. He said that this

des terminaux de Vancouver. Enfin, comme les récoltes ont diminué, la concurrence qu'il livre aux cinq terminaux de Vancouver est « beaucoup plus féroce ».

[50] Pendant le lock-out, le syndicat a décidé de faire du piquetage devant le terminal de PRG. La Cour suprême de la Colombie-Britannique a ordonné le retrait des piquets de grève, quoique la Cour d'appel de la province ait ultérieurement confirmé que le syndicat avait le droit de faire du piquetage chez PRG. En contre-interrogatoire, M. Burghardt a reconnu que PRG avait eu recours aux ressources de communication et de relations publiques des entreprises céréalières intégrées durant le lock-out de Vancouver, parce qu'elle n'avait pas de telles ressources à Prince Rupert.

[51] Par la suite, le syndicat a présenté une demande de conciliation dans le contexte de ses négociations avec PRG; deux conciliateurs ont été nommés pour s'en charger. Les parties ont fini par conclure une convention collective le 21 novembre 2002. M. Burghardt a participé à cette démarche. Selon lui, cette convention collective est la « première faite à PRG ». Il dit qu'un des principaux gains réalisés par son entreprise dans ce contexte est d'avoir réussi à obtenir « un horaire d'exploitation unique pour PRG » et que, par conséquent, l'horaire continu allait « rester en veilleuse » pour toute la durée de la convention collective.

[52] En contre-interrogatoire, M. Burghardt a déclaré qu'il lui semblait que la stratégie initiale du syndicat consistait soit à se mettre « en position de faire la grève le plus tôt possible, soit à conclure une entente avec PRG pour s'en servir à Vancouver ». Il a toutefois conclu qu'il était disposé à « payer un peu plus cher pour arriver à une entente, parce que c'était dans l'intérêt à long terme de PRG ». Il a aussi déclaré qu'il était « toujours important de garder PRG ouverte ».

[53] Il a témoigné qu'une deuxième convention collective « autonome » est devenue une réalité quand la nouvelle convention collective a été conclue le 28 janvier 2005 (pour la période du 1er janvier 2005 au 31 décembre 2008) à l'issue de la ronde de négociation suivante. Il a déclaré que le conseil d'administration de PRG n'a pas participé à l'élaboration des propositions de négociation de l'entreprise, qu'il n'avait pas besoin de leur approbation et ne la lui avait pas demandée non plus pour conclure cette convention collective. Il a souligné qu'il avait le « pouvoir exclusif de négocier et de conclure une convention collective les deux fois »,

agreement was entirely reached by the parties themselves and did not involve any third parties. Mr. Burghardt explained that in this second round of collective bargaining he was able to achieve the removal of preferential hiring clauses, a reference to the fact that under the BCTEOA collective agreements, PRG was required to hire any laid off employees from Vancouver. He stated that this enabled PRG to "take complete control of its hiring."

[54] In cross-examination, Mr. Burghardt explained that PRG and the union had reached "two contracts without government intervention" and that PRG had a "much more stable operating relationship with the union than we did in the Association." He commented that the relationship with the union is better than in the past and that there is currently a "better work environment." He noted that local employees better understand the "business plan" of PRG.

[55] Finally, he said that as of August 1, 2006, he was "able to announce freight rates that are lower than in Vancouver." This fact, combined with the capacity of PRG's freight yards (its two to five-day car cycle) gives PRG a "competitive advantage" over the Vancouver terminals. He noted that he has a "good relationship with CNR" and that CNR now views PRG as the "first choice" for the shipment of grain. In addition, PRG has not closed for the past thirty-six (36) months, and over the last two years, there has been more grain to move—the "pie is bigger," as Mr. Burghardt commented.

[56] Mark Newberry is the Maintenance Superintendent of PRG. His responsibilities include the maintenance of all infrastructure at the terminal. He is also responsible for administering the collective agreement. He takes instructions he stated only from Mr. Burghardt, to whom he reports, and not from the Board of Directors, nor from the BCTEOA.

[57] In the 2002 round of collective bargaining, he was the spokesperson for PRG. He stated that his "mandate came purely from Jeff." That mandate included a more efficient and effective operation, along with establishing

en parlant des conventions collectives de 2001 à 2004 et de 2005 à 2008. Il a affirmé que ces conventions avaient été entièrement conclues par les parties elles-mêmes, sans participation de tiers. Il a expliqué qu'il avait réussi dans la deuxième ronde de négociation collective à obtenir le retrait des clauses d'embauche préférentielle (PRG était tenue jusque-là d'embaucher tous les employés licenciés de Vancouver qui étaient disponibles, en vertu des conventions collectives de la BCTEOA). Il a déclaré que le retrait de ces clauses avait permis à PRG de « prendre le contrôle intégral de son processus d'embauche ».

[54] Dans son contre-interrogatoire, M. Burghardt a expliqué que PRG et le syndicat avaient conclu « deux contrats sans intervention gouvernementale », et que PRG avait avec elle une « relation opérationnelle bien plus stable qu'avant, lorsqu'elle faisait partie de l'Association. » Il a dit que la relation de l'entreprise avec le syndicat est plus positive que dans le passé et que le « climat de travail est meilleur » qu'avant. Il a souligné que les employés locaux comprennent mieux le « plan d'entreprise » de PRG.

[55] Enfin, il a dit avoir été « capable d'annoncer un tarif de transport ferroviaire des marchandises moins élevé [pour Prince Rupert] que pour Vancouver » à compter du 1er août 2006. Ce fait, combiné avec la capacité de la cour de triage de PRG (avec un cycle de rotation des wagons de deux à cinq jours) donne selon lui à PRG un « avantage concurrentiel » sur les terminaux de Vancouver. Il a souligné qu'il entretient une « bonne relation avec le CN », qui considère désormais PRG comme son « premier choix » de destination pour le grain. En outre, PRG n'a pas fermé son terminal au cours des 36 derniers mois, et elle a eu plus de grain à expédier au cours des deux dernières années. Bref, selon lui, « sa part du gâteau est plus grosse ».

[56] Mark Newberry est le surintendant de la maintenance chez PRG, où il est responsable de l'entretien de toute l'infrastructure du terminal ainsi que de l'administration de la convention collective. Il a déclaré recevoir des instructions seulement de M. Burghardt, de qui il relève, et non du conseil d'administration, ni de la BCTEOA.

[57] Pour la ronde de négociation de 2002, il était le porte-parole de PRG. Il a déclaré que son « mandat venait purement de Jeff ». Ce mandat consistait notamment à accroître l'efficience et l'efficacité de

a better relationship with the union. Mr. Burghardt stated to him that he wanted to demonstrate that "stand alone collective bargaining could work; that PRG could negotiate a collective agreement."

[58] Mr. Newberry explained that a specific issue that PRG wanted to address was the issue of continuous scheduling. Mr. Burghardt made clear to him that he wanted to maintain a "5 x 2" schedule and "not to revert to a continuous operation schedule." He stated that his instructions also included adopting a process of "interest-based bargaining" in order to "let the union know all the challenges the Company was undergoing."

[59] Finally, PRG did not want a collective agreement that expired at the same time as the Vancouver collective agreement because "we did not want to be in a labour dispute at the same time as Vancouver." His goal therefore was to achieve a "made in Prince Rupert agreement." In response to a question as to whether or not he had received instructions from either the Board of Directors, members of the Association or a grain company in relation to collective bargaining, he replied "absolutely not."

[60] Adrian Donders is the Chief Financial Officer of Prince Rupert Grain Limited (PRG) and Ridley Grain Limited. He explained the corporate structure under which the Grain Companies operate Prince Rupert Grain. Ridley Grain Limited is a bare trust and owns all the assets of the Prince Rupert Terminal. The trustees are the four grain companies (Agricore United, Cargill, James Richardson International Ltd. and Saskatchewan Wheat Pool) (originally six). Under the Co-Tenancy Agreement entered into in 1980, the co-tenants agree to constitute a trust to hold the lease and assets of PRG Terminal that is built on leased land owned by the National Harbours Board. PRG was incorporated by the co-tenants and it is PRG that operates the terminal under an Operating Agreement and Shipping Agreement.

[61] There is a Deed of Trust and Mortgage (Trust) executed on September 30, 1981, between Ridley Grain Limited, the Government of Alberta, the original six (6) grain companies (as co-tenants) and Prince Rupert Grain Limited. The Government of Alberta loaned

l'exploitation tout en établissant une meilleure relation avec le syndicat. M. Burghardt lui avait dit vouloir prouver que « la négociation collective indépendante pouvait fonctionner, que PRG pouvait négocier une convention collective ».

[58] M. Newberry a expliqué que la question de l'horaire continu était un problème que PRG tenait à régler. M. Burghardt lui avait clairement fait comprendre qu'il voulait maintenir un horaire de cinq jours de travail plus deux jours de repos et « non revenir à un horaire d'exploitation continu ». Le témoin a déclaré qu'il s'était aussi fait enjoindre d'opter pour un processus de « négociation basée sur les intérêts » afin que « le syndicat connaisse tous les défis que l'entreprise devait relever ».

[59] Enfin, PRG ne voulait pas une convention collective qui aurait expiré à la même date que celle de Vancouver, parce qu'« il ne voulait pas être aux prises avec un différend de travail en même temps que Vancouver ». Son objectif consistait donc à arriver à une « convention faite à Prince Rupert ». Quand il s'est fait demander s'il avait reçu ou non des instructions du conseil d'administration, de membres de l'Association ou d'une entreprise céréalière sur la négociation collective, M. Newberry a répondu : « absolument pas ».

[60] Adrian Donders est le directeur financier de Prince Rupert Grain Limited (PRG) et de Ridley Grain Limited. Il a donné des détails au sujet de la structure d'entreprise dans laquelle les entreprises céréalières exploitent PRG. Ridley Grain Limited est une fiducie nue propriétaire de tous les actifs du terminal de Prince Rupert. Les fiduciaires étaient six au début, mais ne sont maintenant plus que quatre entreprises céréalières (Agricore United, Cargill, James Richardson International Ltd. et Saskatchewan Wheat Pool). En vertu de l'Entente de cotenance conclue en 1980, les cotenants se sont engagés à constituer une fiducie qui détient le bail et les actifs du terminal de PRG, construit sur des terrains loués appartenant à la Société canadienne des ports. PRG a été constituée en société par les cotenants, et c'est elle qui exploite le terminal en vertu d'une entente d'exploitation et d'expédition.

[61] Ridley Grain Limited, le gouvernement de l'Alberta, les six entreprises céréalières initiales (à titre de cotenants) et Prince Rupert Grain Limited sont liés par un Acte de fiducie-sûreté et d'hypothèque (l'Acte de fiducie ou l'Acte) exécuté le 30 septembre 1981. Le

money for the construction of a new terminal: a Class A bond in the amount of $106,000,000 provided part of the financing. The co-tenants also put up $50,000,000 for the construction of the new terminal. The co-tenants under the Trust are required to "use their best efforts to effectively utilize the terminal." Under article 6.01, the Trust sets out the order of priority for the distribution of the cash flow: first, the shipper's return; second, interest on the bonds; third, payments on the principal; fourth, interest on the notes; and fifth, participation in the residual cash flow. Article 6.02 sets out a schedule that increases the rate of the shipper's return as the annual throughput of grain increases.

[62] Article 5.13 prohibits the disposal of assets of any significant value. Article 5.14.9 requires the Government of Alberta's approval for any capital expenditure in excess of $500,000.00. Article 5.16 requires PRG to give to Alberta an annual certificate of compliance with the Trust; and articles 5.14(12)(13) require disclosure of audited financial statements to the Government of Alberta.

[63] The interest on the bond is 11% compounded semi-annually. In regard to the bond in the amount of $106,250,000, the current amount owing in 2006 was considerably higher. The total debt now owing to the Province of Alberta has grown to a substantially higher amount. The co-tenants have received no money back on the $50,000,000 invested originally. Mr. Donders stated that under article 4 of the Trust, if there is a failure to make payments, then the only recourse that Government of Alberta has is against the facility itself and not against the individual tenants; in other words, the grain companies have not guaranteed the loans.

[64] Mr. Donders stated that PRG has "very seldom reached the principal payment, very seldom even been able to make a full interest payment; that is because the revenue generated has been insufficient."

[65] Mr. Donders testified that in the year of the lockout, 2002–2003, the shipper's return to the grain companies was approximately $2,500,000, i.e., $1.13 per tonne. In addition, the Grain Companies were able to collect a larger amount in shipper's return for outstanding shipper's returns owed from the past. And

gouvernement de l'Alberta a prêté de l'argent pour la construction d'un nouveau terminal : une obligation Classe A de 106 millions de dollars a fourni une partie du financement nécessaire, tandis que les cotenants ont contribué 50 millions de dollars pour la construction du nouveau terminal. L'Acte stipule que les cotenants sont tenus de « s'efforcer d'utiliser efficacement le terminal ». L'article 6.01 précise l'ordre de priorité pour la répartition de l'encaisse : premièrement, la part de l'expéditeur, deuxièmement, l'intérêt sur les obligations, troisièmement, les paiements sur le capital, quatrièmement, l'intérêt sur la dette et cinquièmement, la participation aux recettes résiduelles. L'article 6.02 établit un barème qui accroît la part des expéditeurs à mesure que le volume annuel des céréales traité par le terminal augmente.

[62] L'article 5.13 interdit l'aliénation des biens d'une valeur substantielle. Le paragraphe 5.14.9 stipule que le gouvernement de l'Alberta doit approuver toutes les dépenses en capital excédant 500 000 $. L'article 5.16 oblige PRG à remettre au gouvernement de l'Alberta un certificat annuel de conformité à l'Acte, tandis que les paragraphes 5.14(12) et (13) exigent la communication des états financiers vérifiés de PRG au gouvernement de l'Alberta.

[63] L'intérêt sur l'obligation est de 11 % composé semestriellement. En 2006, la somme due sur l'obligation de 106 250 000 $ s'élevait à beaucoup plus que ce montant. La dette totale due au gouvernement de l'Alberta est beaucoup plus importante maintenant. Les cotenants n'ont pas touché un cent sur les 50 millions de dollars qu'ils avaient investis au départ. M. Donders a déclaré que l'article 4 de l'Acte stipule que le seul recours possible pour le gouvernement de l'Alberta consiste à saisir l'installation elle-même et non à poursuivre un cotenant, ce qui signifie que les entreprises céréalières n'ont pas garanti les emprunts.

[64] M. Donders a déclaré que PRG a « très rarement réussi à verser un paiement sur le capital, voire très rarement été capable de payer tous les intérêts courus pendant la période applicable, parce que les recettes ont été insuffisantes ».

[65] Il a dit que l'expéditeur a versé aux entreprises céréalières environ 2,5 millions de dollars dans l'année du lock-out (2002-2003), ce qui revient à 1,13 $ la tonne. En outre, les entreprises céréalières ont pu se faire verser par l'expéditeur un montant encore plus substantiel pour une partie de ce qu'il leur devait dans

a large sum was paid towards interest on the debt of PRG in 2003. During that grain year, PRG received the highest volume of the years 1998 and 2005. It received more than twice the average of that seven-year period. Finally, Mr. Donders stated that if the PRG facility fails to achieve at least a million tonnes of throughput in a given year, the co-tenants will be required to "put in cash in order for PRG to meet its obligations.

[66] Two witnesses were called (by the union) on behalf of the Canada Wheat Board: Ward Weisensel and Sandy Hoyes.

[67] Ward Weisensel is the Chief Operating Officer of the CWB. At the time of the August–December 2002 lockout, he was Vice-President of Transportation and Country Operations at CWB. In this position, he was responsible for the loading of all CWB grain onto ships on the West Coast. The CWB markets some 18–24 million tonnes of grain worth approximately $4-$6 billion dollars. It is responsible for the marketing and export of this grain to some 70 different countries. Its purpose is to attempt to achieve the best return to farmers minus actual costs.

[68] Mr. Weisensel described the Standard Bulk Export contract. This contract defines the point at which title transfers from the CWB to a grain company. It also specifies the quality and quantity of grain, the delivery time, and the designated port from which the grain will be loaded. An additional provision of this standard contract is known as the "event of delay" clause, which extends the time period for delivery in the case of a strike or lockout. Mr. Weisensel explained that under the force majeure clause, the CWB is obligated to mitigate; however, when this "strike/lockout clause" is invoked, it hurts the reputation of the CWB among its customers.

[69] He described the grain companies' activities as operating elevators, acting as agents for the CWB and also acting as accredited exporters. He stated that they store grain, clean it, and load it.

[70] Mr. Weisensel testified that the members of the BCTEOA in August 2002 "kept him informed" of the negotiations in Vancouver. When the "conciliation report was rejected by both parties," he stated that he started to get "the contingencies in place." He testified

le passé. On a aussi payé un bon montant d'intérêts sur la dette de PRG en 2003. Durant cette campagne, PRG a reçu son plus gros volume entre 1998 et 2005. Pour cette période, il a reçu plus du double de la moyenne sur sept ans. Enfin, M. Donders a déclaré que les cotenants doivent « investir de l'argent frais dans PRG pour qu'elle puisse s'acquitter de ses obligations » si le terminal n'arrive pas à expédier au moins un million de tonnes de céréales par année.

[66] Deux témoins, Ward Weisensel et Sandy Hoyes, ont été appelés par le syndicat à comparaître pour la Commission canadienne du blé.

[67] Ward Weisensel est le chef de l'exploitation de la CCB. Pendant le lock-out d'août à décembre 2002, il en était vice-président des transports et de l'exploitation nationale, et donc responsable du chargement de tout le grain de la CCB dans des navires sur la côte ouest. La CCB commercialise chaque année de 18 à 24 millions de tonnes de céréales d'une valeur approximative de 4 à 6 milliards de dollars. Elle est responsable de la commercialisation et de l'exportation de ce grain à quelque 70 pays, et sa mission consiste à tenter d'obtenir les meilleurs prix pour les agriculteurs, moins les coûts réels.

[68] M. Weisensel a décrit le contrat standard d'exportation en vrac, qui définit le point auquel le titre passe de la CCB à une entreprise céréalière, en précisant aussi la qualité et la quantité du grain, la date de livraison et le port désigné où il doit être chargé. Ce contrat contient aussi une clause « en cas de retard » prolongeant le délai de livraison en cas de grève ou de lock-out. M. Weisensel a expliqué que la CCB est tenue d'offrir des services de mitigation, en vertu de la clause de force majeure, mais que sa réputation chez ses clients en souffre lorsque cette « clause de grève/lock-out » est invoquée.

[69] Il a décrit les activités des entreprises céréalières en disant qu'elles exploitent des terminaux, font office d'agents pour la CCB et sont aussi des exportateurs accrédités. Elles stockent des céréales, les nettoient et les chargent.

[70] M. Weisensel a témoigné que les membres de la BCTEOA l'avaient « tenu au courant » des négociations à Vancouver en août 2002. Quand le « rapport de conciliation a été rejeté par les deux parties », il a déclaré avoir commencé à « prendre des mesures de

that "Prince Rupert was the logical alternative to Vancouver; and that nothing else was available." He understood the situation was "serious" and that it would adversely affect "shipping" and "farmers." He instituted an inquiry into railway rates, and most important, he had to "determine which contracts would be affected by event of delay." Also important were the potential increase in shipping costs and the possibility of future demurrage costs.

[71] Mr. Weisensel stated that the CWB has the authority to determine the port of destination for the grain. However, it has no authority in regard to whether an individual terminal is opened or closed; that is the decision of the company that owns the terminal.

[72] The cost of shipping to Prince Rupert was higher than it was to Vancouver ($2.50 per tonne) at the time of the lockout. However, Mr. Weisensel stated that the CWB decided that Prince Rupert was "the only viable alternative for West Coast shipping." The CWB entered into discussions with Mr. Burghardt, General Manager of PRG, to explore the possibility of opening the Prince Rupert terminal. Mr. Burghardt stated that he wanted a commitment of at least 12 weeks in order to cover the costs of opening. Mr. Weisensel explained that other ports had "significantly higher costs than PRG." In cross-examination, when asked if customers were anxious at this time, he replied, "absolutely, very anxious." Mr. Weisensel stated that once an agreement had been reached with PRG, the CWB attempted to get "as much grain there as possible." He commented that as they went through the fall of 2002 "it became clear that PRG could handle all the volumes of the West Coast Shipping program." Mr. Weisensel noted that the CWB has an "obligation" to deliver grain and to "mitigate" as much as possible.

[73] Sandy Hoyes is the Assistant Manager of the CWB in Vancouver. His primary responsibility is to oversee the loading of grain at the ports of Vancouver and Prince Rupert. In August 2002, he was keeping close track of the negotiations between the union and the BCTEOA in Vancouver and Prince Rupert. On approximately August 15, 2002, he had lunch with Al Graham of Agricore United. A subsequent memo that

rechange ». Il a témoigné que « Prince Rupert était la destination logique après Vancouver et qu'aucune autre destination n'était possible ». Il savait que la situation était « grave » et qu'elle allait être néfaste pour « le transport » et pour « les agriculteurs ». Il a lancé une enquête sur les tarifs de transport ferroviaire et, fait plus important encore, il a dû « déterminer quels marchés seraient affectés en cas de retard ». L'augmentation potentielle des coûts de transport et la possibilité de devoir absorber des frais des surestaries sont aussi des facteurs majeurs dans ce contexte.

[71] M. Weisensel a déclaré que la CCB a le pouvoir de décider à quel port envoyer le grain, mais qu'elle ne peut pas faire ouvrir ou fermer un terminal; cette décision-là incombe à l'entreprise qui en est propriétaire.

[72] Le coût du transport du grain jusqu'à Prince Rupert était plus élevé (de 2,50 $ la tonne) qu'à destination de Vancouver, au moment du lock-out. Néanmoins, M. Weisensel a déclaré que la CCB avait décidé que le port de Prince Rupert était « le seul débouché viable pour les céréales sur la côte ouest ». Elle a donc entamé des discussions avec M. Burghardt, le directeur général de PRG, pour voir s'il serait possible d'ouvrir le terminal de Prince Rupert. M. Burghardt a déclaré qu'il voulait un engagement d'au moins 12 semaines pour couvrir les coûts de l'ouverture du terminal. M. Weisensel a expliqué que d'autres ports avaient « des coûts nettement plus élevés que PRG ». En contre-interrogatoire, quand il s'est fait demander si les clients étaient nerveux à ce moment-là, il a répondu qu'ils étaient « très nerveux, certainement ». Il a déclaré qu'après avoir conclu une entente avec PRG, la CCB s'est efforcée de lui envoyer « autant de grain que possible ». Il a souligné qu'à mesure que l'automne de 2002 s'écoulait, « il était devenu clair que PRG pourrait absorber tout le volume du programme de transport des céréales par la côte ouest », en rappelant que la CCB est « tenue » de livrer le grain et de « faire de la mitigation », dans toute la mesure du possible.

[73] Sandy Hoyes est le directeur adjoint de la CCB à Vancouver. Sa principale responsabilité consiste à surveiller le chargement du grain aux ports de Vancouver et de Prince Rupert. En août 2002, il suivait de près les négociations entre le syndicat et la BCTEOA à Vancouver et Prince Rupert. Vers le 15 août 2002, il a rencontré Al Graham, d'Agricore United, pour le déjeuner. Une note de service qu'il a

he wrote on the same date "reflects his views at that time"; particularly, he stated, his "Gut feel":

> 2002–03 CWB total exports West Coast will range from an extreme low of 3.5 to a high of 5.0 million tonnes
>
> • Gut feel is Rupert will not open ! > unless the principals push for it, but if it did open extremely detrimental to Vancouver.
>
> • Contingency plans in place in case of job action West Coast. South American shipments thru Churchill and or T.Bay> St Lawrence. Some to PNWEST, and some to the Gulf. More options available to-day than years ago a/c ability to clean to export/unit train loading/ CGC official inspection at source/ rail cars available plus USA BIZ IS SLOWER SO CAN OFFER SOME CAPACITY UP TO CANADIAN BIZ!

rédigée ce jour-là « exprime ce qu'il pensait à l'époque », et plus particulièrement sa « réaction instinctive » :

> Le total des exportations de la CCB par la côte ouest en 2002-2003 se situera entre un minimum infime de 3,5 millions de tonnes et un maximum de 5 millions de tonnes
>
> • Instinctivement, je pense que Rupert n'ouvrira pas! > à moins que les propriétaires ne fassent pression en ce sens, mais s'il ouvre, ce sera extrêmement préjudiciable à Vancouver.
>
> • Il y a des plans d'urgence si les parties ont recours à des moyens de pression sur la côte ouest. L'exportation vers l'Amérique du Sud se fera via Churchill et/ou Thunder Bay/le Saint-Laurent. Il y en aura du nord-ouest de la région du Pacifique ainsi que du Golfe. Plus d'options aujourd'hui que voilà plusieurs années, grâce à une capacité accrue de nettoyage, d'exportation et de chargement de wagons/inspection officielle à la source par la CCG/wagons disponibles, plus L'ACTIVITÉ AUX ÉTATS-UNIS EST AU RALENTI : POSSIBILITÉ POUR LES ENTREPRISES CANADIENNES D'Y TROUVER UNE CERTAINE CAPACITÉ!
>
> (traduction)

[74] On August 23, 2002, Mr. Hoyes stated that he had a telephone conversation with Mr. Burghardt to see if he was "prepared to open the elevator for us:"

> Just talked [to] Jeff Mr. Burghardt and he is prepared to open his elevator for us. He says he has the blessing of his shareholders to do so. Hev [*sic*] also says that the union cannot refuse to work as his elevator is under a separate contract and that he is prepared to go to court if necessary.

[74] M. Hoyes a déclaré avoir parlé avec M. Burghardt le 23 août 2002 afin de savoir si ce dernier était « disposé à ouvrir le terminal pour nous [la CCB] » :

> Viens de parler [à] Jeff M. Burghardt; il est disposé à ouvrir son terminal pour nous. Il dit avoir la bénédiction de ses actionnaires pour ça. Il dit aussi que le syndicat ne peut pas refuser de travailler, puisque son terminal est régi par une convention distincte et qu'il est prêt à aller devant les tribunaux si nécessaire.
>
> (traduction)

[75] In regard to Mr. Burghardt's comment that he required the "blessing of shareholders" to open the terminal, he said that Mr. Burghardt "said something to that effect." In cross-examination, he acknowledged that he did not know whether Mr. Burghardt actually required permission of his directors to open the terminal, but that was his "interpretation of the conversation." However, he also stated that in making that interpretation he "doesn't believe he was wrong," and, further, he "wouldn't have put it in if Mr. Burghardt hadn't said it."

[75] Quand il s'est fait demander si cela signifiait que M. Burghardt aurait déclaré avoir besoin de l'autorisation de ses actionnaires pour ouvrir le terminal, M. Hoyes a déclaré que M. Burghardt lui avait « dit quelque chose en ce sens ». En contre-interrogatoire, il a reconnu qu'il ne savait pas si M. Burghardt avait vraiment besoin de l'autorisation des administrateurs de l'entreprise pour ouvrir le terminal, mais que c'était son « interprétation de la conversation ». Toutefois, il a aussi déclaré qu'il ne croit pas se tromper avec cette interprétation, en ajoutant qu'il « n'aurait pas écrit ça si M. Burghardt ne l'avait pas dit ».

[76] The parties called two past members of the PRG Board of Directors—Gordon Cummings on behalf of the union, and Ian Strang on behalf of PRG.

[77] Gordon Cummings was the Chief Executive Officer for Alberta Wheat Pool from 1995 until 1998, and Chief Executive Officer for Agricore United from November 1998 to October 2001. During this entire period, from 1995 to 2001, he also sat on the Board of Directors of PRG. He stated that it was the "senior executives" of each of the founding grain companies that occupied the Board of PRG. He stated that the directors of PRG had a dual role: first, they had a "fiduciary responsibility" to PRG, and second, they were also "representatives" of their respective companies. He stated that although each of the companies had "varying interests," the PRG Board was neither "contentious" nor "fractious"; and because no individual company had a majority of interest in PRG, the Board of Directors had to operate by consensus. He stated that the Board of Directors did not "try to operate the terminal" nor did it involve itself in the "day to day operational decisions"; rather, Mr. Burghardt would give comprehensive operational reports. As a result, Mr. Cummings "felt comfortable" that he was "adequately informed" of the terminal's operations. Mr. Cummings stated that the Board of Directors primarily concerned itself with "strategic decisions" such as the "opening and closing of the terminal." Mr. Cummings also stated that the PRG Board had "nothing to do with labour relations issues"; "nothing at all."

[78] Mr. Cummings testified that the Board of Directors had "a high regard for Jeff, and gave him a lot of freedom," which he felt was "well justified." He further stated that it was Mr. Burghardt who first raised the issue of PRG leaving the BCTEOA—"absolutely came from Jeff." The reasons given by Mr. Burghardt, for leaving the BCTEOA, was that Mr. Burghardt felt that it was in the "best business interest of PRG." Mr. Cummings further stated that PRG leaving the BCTEOA was never a part of any coordinated strategy by the BCTEOA itself; that it was "never thought of and never raised as a suggestion." At PRG Board meetings, he explained that he had some reservations about PRG's withdrawal from the BCTEOA because "it would weaken our [employer] bargaining strategy." This was because in the past "one off deals" had "come back to haunt us" and that "by dividing the employer

[76] Les parties ont fait comparaître deux anciens membres du conseil d'administration de PRG, Gordon Cummings pour le syndicat et Ian Strang pour l'entreprise.

[77] Gordon Cummings a été chef de la direction d'Alberta Wheat Pool de 1995 à 1998, avant d'occuper le même poste chez Agricore United, de novembre 1998 à octobre 2001. Durant toute cette période – de 1995 à 2001 – il a aussi siégé au conseil d'administration de PRG. Il a déclaré que ce conseil était composé de « cadres supérieurs » de chacune des entreprises céréalières fondatrices, et que ces administrateurs jouaient un double rôle, premièrement en s'acquittant de leur « responsabilité fiduciaire » vis-à-vis de l'entreprise, et deuxièmement en étant aussi les « représentants » de leurs entreprises respectives. Même si chacune des entreprises avait des « intérêts différents », il a dit que le conseil de PRG n'était ni « querelleur », ni « hargneux »; comme aucune entreprise n'avait une participation majoritaire dans PRG, le conseil devait fonctionner par consensus et « n'essayait pas d'exploiter le terminal », ni d'intervenir dans les « décisions opérationnelles quotidiennes ». M. Burghardt lui présentait des rapports opérationnels exhaustifs. M. Cummings se sentait donc « sûr » d'être « suffisamment bien renseigné » sur les activités du terminal. Il a déclaré que le conseil d'administration s'intéressait essentiellement aux « décisions stratégiques » comme « l'ouverture et la fermeture du terminal ». En outre, selon lui, le conseil d'administration de PRG n'avait « rien à voir avec les questions de relations du travail », vraiment « absolument rien à voir ».

[78] M. Cummings a témoigné que le conseil d'administration avait « beaucoup d'estime pour Jeff et lui donnait une grande liberté d'action », « tout à fait justifiée » à son avis. Il a ajouté que c'était M. Burghardt qui avait soulevé la question du retrait de PRG de la BCTEOA – « [l'idée] est venue de Jeff, absolument ». Les raisons que M. Burghardt avait données pour justifier ce retrait de la BCTEOA étaient qu'il l'estimait être « dans l'intérêt commercial de PRG ». M. Cummings a aussi dit que le retrait de PRG de la BCTEOA n'avait jamais fait partie d'une stratégie coordonnée par la BCTEOA elle-même, qu'on n'y « avait jamais pensé et qu'on ne [l']avait jamais suggéré ». Aux réunions du conseil de PRG, il a expliqué qu'il avait eu des réserves sur ce retrait parce que cela « allait affaiblir notre stratégie de négociation [celle de l'employeur] », parce que les « ententes

group the union could play one off against the other." Finally, Mr. Cummings stated that there was no discussion of the impact that PRG's withdrawal from the BCTEOA would have on the 2002 collective bargaining negotiations.

[79] An important issue that arose during Mr. Cummings tenure on the PRG Board, and one in which he took a leading role, was to address PRG's debt load. From his perspective, PRG was "technically insolvent" because its debts far exceeded its assets. He referred to it as PRG's "debt mountain" that had to be dealt with "before it ran away with us." This debt was owed to the Province of Alberta. For many years, only the interest on the debt had been paid; and in some years PRG was unable even to meet the interest payments.

[80] Mr. Cummings concluded that the companies who owned PRG had two options: first, they could guarantee the debt; or second, they could guarantee a certain amount of grain "put through" to the PRG terminal. The first turned out not to be an option because many of the companies had gone into debt in order to replace older wooden elevators with newer structures. Therefore, discussions centered on guaranteeing a certain amount of grain to PRG in order to service the debt. In Mr. Cummings' view, the PRG terminal had value only if grain was being put through it; with no grain, the elevator had no value. The figure of three million tonnes was arrived at as the amount of grain that had to be shipped through PRG in order to service the mounting debt.

[81] However, guaranteeing the delivery of grain to PRG raised additional difficulties. Mr. Cummings stated that PRG had in the past years been "largely an overflow terminal." This was because it provided "the lowest returns to the owners" (approximately one quarter of the return in Vancouver). Mr. Cummings testified that a "tonne of grain through Vancouver was cheaper than the same tonne of grain through PRG; Vancouver was more profitable." Second, diverting grain to Prince Rupert meant less volumes for Vancouver and this had the potential result of closing less efficient terminals in Vancouver (i.e., Pacific Elevators Ltd.). Thus, there was not only the critical

individuelles » conclues dans le passé avaient fini par « nous les faire regretter » et que, « en divisant le groupe des employeurs, le syndicat pouvait se servir de nous les uns contre les autres ». Enfin, M. Cummings a déclaré que le conseil n'avait pas parlé de l'effet du retrait de PRG de la BCTEOA sur les négociations en vue du renouvellement de la convention collective en 2002.

[79] L'endettement de PRG est une importante question qui a été soulevée pendant que M. Cummings siégeait à son conseil; il a joué un grand rôle à cet égard. De son point de vue, PRG était « techniquement insolvable » parce que sa dette dépassait de loin ses actifs. C'est ce qu'il appelait la « montagne de dettes » de PRG, et il fallait s'y attaquer « avant qu'elle devienne incontrôlable ». Le créancier était le gouvernement de l'Alberta. Pendant des années, PRG n'avait payé que les intérêts; en fait, certaines années, elle avait même été incapable de payer les intérêts courus.

[80] M. Cummings a conclu que les entreprises propriétaires de PRG avaient deux possibilités : premièrement, elles pouvaient garantir la dette ou deuxièmement garantir qu'une certaine quantité de céréales « passerait » par le terminal de PRG. La première possibilité était illusoire parce que plusieurs des entreprises s'étaient endettées pour remplacer de vieux silos en bois par des structures plus modernes. Par conséquent, les discussions ont été axées sur la possibilité de garantir une certaine quantité de céréales à PRG afin d'assurer le service de la dette. Pour M. Cummings, le terminal de PRG n'avait de valeur que s'il était rempli puis vidé de son grain. Sans grain, il n'avait aucune valeur. On avait conclu qu'il fallait que trois millions de tonnes de céréales par an passent par PRG pour le service de sa dette croissante.

[81] Cela dit, garantir les livraisons de grain à PRG posait d'autres difficultés. M. Cummings a déclaré que PRG avait été « essentiellement un terminal servant à traiter l'excédent » dans le passé, et ce, parce que c'est celui qui générait « le moins de profits pour ses propriétaires » (environ un quart des profits générés à Vancouver). Il a témoigné qu'exporter « une tonne de grain via Vancouver coûtait moins cher que l'exporter via PRG; il était plus profitable de passer par Vancouver ». Ensuite, détourner du grain vers Prince Rupert signifiait qu'il allait en passer moins par Vancouver, ce qui risquait d'entraîner la fermeture des terminaux les moins efficients de cette ville (Pacific

issue of profitability, but there was the further problem of how to "rationalize volumes in Vancouver if PRG were to get more grain." Third, two other players would have to be involved in order for this option of diverting grain to Prince Rupert to work—CNR and the CWB. CNR had an interest in PRG obtaining more grain because it had railway tracks to Prince Rupert. One suggestion provided by CNR was that their shipping cost could be reduced if the CWB would provide a contractual guarantee to send a certain amount of grain to Prince Rupert. The hope was that "CWB [would] not fight to have it [grain] sent to Vancouver." Thus, in order to guarantee volumes of grain being sent to Prince Rupert, the CWB "tie in" was important.

Elevators Ltd.). Bref, il n'y avait pas seulement la question critique de la profitabilité, mais aussi le problème de trouver le moyen de « rationaliser les volumes à Vancouver si PRG devait obtenir plus de grain ». Enfin, deux autres intervenants – le CN et la CCB – allaient devoir entrer dans la partie pour qu'il soit possible de détourner du grain vers Prince Rupert. Le CN avait intérêt à ce que PRG obtienne plus de grain, parce qu'il a une voie ferrée jusqu'à Prince Rupert. Il avait proposé une réduction de ses frais de transport si la CCB pouvait lui offrir la garantie contractuelle d'expédier une certaine quantité de grain à Prince Rupert. On espérait que « la CCB ne se battr[ait] pas pour le faire envoyer [le grain] à Vancouver ». Par conséquent, pour pouvoir garantir l'envoi d'une quantité suffisante de grain à Prince Rupert, la « mobilisation » de la CCB était un facteur important.

[82] Ian Strang was the Independent Director appointed by the Government of Alberta between the years 1997—2004. He is currently retired and resides in New Zealand. For 30 years, he was a Chartered Accountant and a Senior Vice-President of the Insolvency Group with Ernst Young. He entered as a full-time consultant in 1996, and was appointed to the Board of Directors of the Vancouver Port Authority, as well as to the PRG Board.

[82] Ian Strang, l'administrateur indépendant qui siégeait au conseil de PRG entre 1997 et 2004, avait été nommé par le gouvernement de l'Alberta. M. Strang est retraité et vit en Nouvelle-Zélande. Comptable agréé pendant 30 ans, il a occupé le poste de vice-président principal du Groupe d'insolvabilité chez Ernst Young. Devenu expert-conseil à temps plein en 1996, il a été nommé membre du conseil d'administration de l'Administration portuaire de Vancouver et de celui de PRG.

[83] During the hearing of this matter, he was paid as a consultant by PRG at the rate of $500 per day for each day he attended the hearing.

[83] Au cours de l'audience tenue en l'espèce, PRG lui versait 500 $ par jour de présence à titre d'expert-conseil.

[84] As a director of PRG, he stated that he had two primary interests: first, his fiduciary duty as a Director on the Board of PRG and second, his representative role on behalf of the Government of Alberta, who is the primary lender to PRG.

[84] Comme administrateur de PRG, M. Strang a déclaré avoir eu essentiellement deux rôles, d'abord s'acquitter de son obligation fiduciaire de membre du conseil de l'entreprise et ensuite jouer son rôle de représentant du gouvernement de l'Alberta, principal créancier de PRG.

[85] Mr. Strang's professional specialty has been in the insolvency area. He had previously assisted the Alberta Government in regard to the Gainor's Meat Packing financial crisis. One of his mandates in regard to PRG was to assist the Alberta Government to "extricate" itself from its loan to PRG. He was to work with PRG "to achieve this." He therefore saw it as his responsibility to "assist PRG in its refinancing." His other primary task was to ensure that PRG was complying with the Trust Agreement. He stated that PRG at the time of construction was a "state of the art

[85] La spécialité professionnelle de M. Strang est l'insolvabilité. Dans le passé, il a aidé le gouvernement de l'Alberta à régler la crise financière de Gainor's Meat Packing. Un de ses mandats à l'égard de PRG consistait à aider le gouvernement de l'Alberta à « se dépêtrer » de son prêt à l'entreprise. Il devait travailler avec PRG « pour y arriver ». Par conséquent, il se sentait responsable d'« aider PRG dans son refinancement ». Son autre principale tâche consistait à s'assurer que PRG se conforme à l'Acte de fiducie. Il a déclaré que PRG était une « installation à la fine pointe

facility in all of North America." It was his role to ensure that "PRG maintained the status of this facility." The third important factor was to ensure that the PRG was "run as an independent company." The Government of Alberta followed these three issues closely. A typical letter from the Alberta Treasury reminds the directors of their duty to ensure that PRG receives an equitable share of grain and that it should maintain the facility. It was sent on the recommendation of Mr. Strang. It reads as follows:

> In reviewing Prince Rupert Grain's (PRG) financial statements, we note that annual maintenance expenditures since 1996 have been significantly lower than in previous years. Section 5.14(15) of the Deed of Trust and Mortgage (First Mortgage Bonds) states "The Company and PRG will maintain and keep the Project and every part thereof in as good order and condition as a prudent owner would do and shall promptly make repairs and replacement, structural or otherwise, necessary to enable the Project to ship grain." Please provide us with PRG's assessment of its compliance with Section 5.14(15) of the Deed of Trust and Mortgage (i.e. including any available reports on maintenance requirements identified and projects approved).
>
> In addition, we note the Deed of Trust and Mortgage in section 5.14(5) states "The Shippers agree, subject to Canadian export policy and the equitable use of terminal facilities existing from time to time to use their best efforts to effectively utilize the Terminals." Given the low throughput at PRG last year and its significantly lower share of West Coast exports compared to prior years, please provide us with the Shippers [*sic*] assessment of their compliance with Section 5.14(5) of the Deed of Trust and Mortgage.

[86] Mr. Strang stated that after each Board meeting, he would report to the Alberta Government. He also noted that the Province of Alberta had discussions with the CWB about "the sharing of grain" to ensure that PRG was getting its "equitable share [of] West Coast grain."

[87] Mr. Strang commented that none of the other Directors lived in British Columbia or were involved in the day-to-day operations of elevator terminals in Vancouver. He stated that all the directors were

de toute l'Amérique du Nord » au moment de sa construction. Son rôle consistait à s'assurer que « PRG gardait l'installation en bon état ». Il était important aussi pour lui de veiller à ce que PRG soit « exploitée comme une entreprise indépendante ». Le gouvernement de l'Alberta suivait de près l'évolution de ces trois aspects. Une lettre type du Trésor de l'Alberta avait été envoyée sur sa recommandation aux membres du conseil d'administration de PRG, pour leur rappeler qu'ils étaient tenus de s'assurer que l'entreprise reçoive une part équitable des céréales destinées à l'exportation et garde l'installation en bon état :

> L'analyse des états financiers de Prince Rupert Grain (PRG) a révélé que les dépenses annuelles d'entretien ont été nettement moins élevées depuis 1996 qu'au cours des années précédentes. Pourtant, le paragraphe 5.14(15) de l'Acte de fiducie-sûreté et d'hypothèque (Obligations de première hypothèque) stipule que : « l'Entreprise et PRG assurent l'exploitation du Projet en tenant toutes ses parties en aussi bon état qu'un propriétaire prudent le ferait; elles font et apportent promptement les réparations et les remplacements structuraux ou autres nécessaires pour que le Projet puisse expédier du grain ». Veuillez nous faire parvenir l'évaluation de la conformité de PRG au paragraphe 5.14(15) de l'Acte de fiducie-sûreté et d'hypothèque (y compris tous les rapports existants sur les besoins d'entretien constatés et sur les projets d'entretien approuvés).
>
> En outre, nous vous rappelons que le paragraphe 5.14(5) de l'Acte de fiducie-sûreté et d'hypothèque stipule que « les Expéditeurs conviennent, sous réserve de la politique d'exportation du Canada et de l'utilisation équitable des installations de terminaux temporaires, de déployer tous les efforts possibles pour utiliser efficacement les terminaux ». Compte tenu de la faible quantité de céréales transitant par PRG l'an dernier et de sa part des exportations de grain de la côte ouest nettement plus petite cette année-là que les années antérieures, veuillez nous fournir l'évaluation faite par les Expéditeurs de leur conformité au paragraphe 5.14(5) de l'Acte de fiducie-sûreté et d'hypothèque.
>
> (traduction)

[86] M. Strang a déclaré qu'il envoyait un rapport au gouvernement de l'Alberta après chaque réunion du conseil d'administration, et a souligné que le gouvernement provincial avait eu des discussions avec la CCB sur « le partage des céréales » pour s'assurer que PRG obtenait sa « part équitable [du] grain expédié vers la côte ouest ».

[87] Le témoin a déclaré qu'aucun des autres administrateurs n'habitait en Colombie-Britannique ou ne participait aux activités quotidiennes des terminaux de Vancouver. Il a dit que tous les administrateurs

competitors and that no one company "controlled the Board of PRG." He was familiar with the Co-tenancy Agreement, which required "unanimity." This was problematic because when there was dissent it became a "major frustration because there was no mechanism to deal with it." He stated that at his second meeting at the PRG Board of Directors he asked, "where was the business plan?"; and that he further commented to the directors that they all "had a duty to ensure that PRG was run in its own best interest."

[88] Mr. Strang testified that Mr. Burghardt was an "exceptional leader" and that the Board of Directors "very quickly gained confidence in him." He stated that in his view, the "Board should not be running the Company"; and that a Board gets into trouble when they "micro-manage the Company." He testified that the PRG Board of Directors was clear in its message to Mr. Burghardt and that was "you' re in charge of the Company, you manage it." He stated that the Board expected Mr. Burghardt to run PRG "independently and profitably." The Board was therefore not involved in the day-to-day operations.

[89] Mr. Strang stated that Mr. Burghardt "never showed a reluctance to compete with the Vancouver terminals." He stated that "Jeff and local management made decisions as to when to open and close the terminal"; and that this specific decision was dependent upon the "flow of grain, crop size and the CWB." He further commented that he personally "encouraged Jeff to develop a relationship with the senior people at the CWB and CNR." In addition, he advised Mr. Burghardt to "move forward, be aggressive, develop relationships with the CWB and railway and be independent of the other companies." He stated that Mr. Burghardt's goal of "increasing the throughput of grain and keeping it [the terminal] open as long as possible clearly placed him in competition with the terminals in Vancouver."

[90] In regard to the grain industry as a whole, Mr. Strang explained that one of the primary problems from "day one" was the "overcapacity" on the West Coast. He stated that as to the PRG Board, this became a question of "who was going to take the pain?"; was it going to be a "shared pain or was one company going to take the pain?" He stated that what was required was

étaient des concurrents et qu'aucune entreprise ne « contrôlait le conseil d'administration de PRG ». Il connaissait bien l'Entente de cotenance, qui exigeait « l'unanimité ». Cela posait problème : quand les membres ne s'entendaient pas, il en résultait une « grande frustration, parce qu'il n'y avait pas de mécanisme prévu pour ça ». Il a déclaré avoir demandé « où était le plan d'entreprise » à sa deuxième réunion du conseil de PRG, et avoir aussi dit aux administrateurs qu'ils avaient tous « le devoir de s'assurer que PRG soit gérée dans son propre intérêt ».

[88] Au cours de son témoignage, M. Strang a confirmé que M. Burghardt était un « leader exceptionnel » et que le conseil d'administration avait « très rapidement eu confiance en lui ». À son avis, le « conseil ne devrait pas diriger l'entreprise » puisqu'il estime qu'un conseil se retrouve inévitablement en difficulté quand il fait de la « microgestion d'entreprise ». Il a déclaré que le conseil d'administration de PRG avait été très clair dans son message à M. Burghardt : « vous êtes en charge de l'entreprise, vous la gérez ». Il a aussi dit que le conseil s'attendait à ce que M. Burghardt dirige PRG « indépendamment, en réalisant des profits ». Bref, le conseil n'intervenait pas dans les activités quotidiennes.

[89] M. Strang a dit que M. Burghardt « n'[avait] jamais hésité à rivaliser avec les terminaux de Vancouver ». Il a dit que « Jeff et la direction locale prenaient les décisions lorsqu'il s'agissait de savoir quand ouvrir et fermer le terminal », et que ces décisions étaient fonction « des quantités de céréales acheminées, de l'importance des récoltes et de la CCB ». Il a aussi déclaré avoir personnellement « encouragé Jeff à établir des relations avec les dirigeants de la CCB et du CN ». Il lui a également conseillé « d'aller de l'avant, d'être dynamique, d'établir des relations avec la CCB et la société ferroviaire, en étant indépendant des autres entreprises ». Il a déclaré que l'objectif de M. Burghardt « d'accroître le volume de grain traité et de le tenir [le terminal] ouvert aussi longtemps que possible le mettait clairement en concurrence avec les terminaux de Vancouver ».

[90] En ce qui concerne l'industrie du grain dans son ensemble, M. Strang a expliqué qu'un des principaux problèmes depuis « le premier jour » était la « surcapacité » sur la côte ouest. Il a déclaré que, pour le conseil d'administration de PRG, c'était devenu une question de savoir « qui allait souffrir »; s'agirait-il d'une situation dans laquelle « tout le monde écoperait,

the "shutdown of an elevator or two in Vancouver." He noted that "with the requirement for unanimity, [they] couldn't get there." He testified that he continually argued for "restructuring" on the Coast, but he had concluded that the "industry was dysfunctional as a whole."

ou bien une entreprise allait écoper »? Il a déclaré que ce qu'il fallait, c'était « fermer un silo terminal ou deux à Vancouver ». Il a souligné que « [le conseil d'administration] en était incapable, avec la règle de l'unanimité ». Il a témoigné qu'il avait continuellement préconisé la « restructuration » de l'industrie sur la côte ouest, mais qu'il avait conclu qu'elle « était globalement dysfonctionnelle ».

[91] Mr. Strang stated that Mr. Burghardt first raised the issue of leaving the BCTEOA in December 1999. He testified that Mr. Burghardt said that he was "seriously thinking of it." The reasons noted by Mr. Burghardt were that the "operational issues" at Prince Rupert were "different than in Vancouver." In particular, Mr. Strang stated that Mr. Burghardt wanted greater control of labour relations issues, that he wanted to address freight rates and that he wanted to obtain more grain throughput. He also recalls Mr. Burghardt stating that continuous operations scheduling "doesn't work in Prince Rupert."

[91] M. Strang a déclaré que M. Burghardt avait soulevé la question du retrait de l'entreprise de la BCTEOA pour la première fois en décembre 1999. Il a témoigné que M. Burghardt avait dit « y penser sérieusement ». Les raisons qu'il avait avancées dans ce contexte étaient que les « problèmes opérationnels » à Prince Rupert étaient « différents de ceux de Vancouver ». M. Strang a expressément déclaré que M. Burghardt voulait avoir un plus grand contrôle des questions de relations du travail, qu'il voulait s'attaquer aux tarifs de transport des marchandises et qu'il désirait que le terminal traite plus de grain. Il se rappelle aussi que M. Burghardt avait déclaré que l'horaire d'exploitation continu « ne fonctionn[ait] pas à Prince Rupert. »

[92] Mr. Strang explained that the Board of Director's initial response to withdrawal from the BCTEOA was their concern about the potential "impact on bargaining." Later, when Mr. Burghardt declared his intention to separate from the BCTEOA, the Board's response was to ask him to inform the BCTEOA members so that they were not "blindsided." Mr. Strang stated that, in the end, the Board concluded that it was in the "best interest of PRG" to separate from the BCTEOA. He said that Mr. Burghardt had the authority to separate from the BCTEOA, but that he approached the directors because he wanted to ensure that "the Board was on his side."

[92] Le témoin a expliqué que la réaction initiale du conseil d'administration à l'idée du retrait de PRG de la BCTEOA était sa crainte des « répercussions [potentielles] sur les négociations collectives ». Plus tard, quand M. Burghardt a déclaré son intention de se séparer de la BCTEOA, le conseil d'administration a réagi en lui demandant d'en informer les membres de l'Association afin qu'ils ne soient pas pris par surprise. M. Strang a déclaré que le conseil avait fini par décider qu'il était « dans l'intérêt de PRG » de se retirer de la BCTEOA. Il a dit que M. Burghardt avait le pouvoir de retirer PRG de la BCTEOA, mais qu'il en avait parlé aux administrateurs parce qu'il voulait s'assurer que « le conseil était de son côté ».

[93] Mr. Strang recalls Mr. Burghardt linking the need to separate from the BCTEOA to the potential refinancing of PRG. He, like Mr. Burghardt, had concluded that in order for PRG to refinance, it needed to have "a greater volume of grain"; and as well, PRG needed to be "cost competitive." PRG had to be in a more "competitive position to receive grain—especially in relation to the CNR and the CWB." He also recalls the link between refinancing and cost competitiveness in regard to PRG obtaining control of the scheduling of

[93] M. Strang a dit se rappeler que M. Burghardt avait établi un rapport entre la nécessité du retrait de PRG de la BCTEOA et un éventuel refinancement de l'entreprise. À l'instar de M. Burghardt, il avait conclu que, pour que PRG puisse refinancer l'entreprise, il lui fallait « un plus gros volume de grain » et qu'elle se devait d'avoir des « coûts concurrentiels ». PRG devait avoir une « position [plus] compétitive pour recevoir du grain – particulièrement en ce qui concernait le CN et la CCB ». M. Strang se rappelle aussi du rapport entre

its own employees; thus, Mr. Burghardt's desire to eliminate the continuous operation scheduling.

[94] Mr. Strang testified that he learned of the lockout of employees in Vancouver on August 25, 2002, in a conference call. He stated that Mr. Burghardt saw the lockout as an opportunity for PRG to receive grain and that Mr. Burghardt also saw it as an opportunity to "deal directly with CWB and CNR." He said that Mr. Burghardt "did not receive or seek permission from the Board to open the terminal"; nor did Mr. Burghardt "seek advice from the Board on the terms of opening the terminal."

[95] Mr. Strang explained that, ultimately, the debt restructuring failed because "one of the co-tenants decided they wouldn't do the deal after it was struck." He stated that the deal "had the approval of the Alberta Government." He commented that the stumbling block was once again the "overcapacity issue in Vancouver."

[96] Finally, Mr. Strang stated that when Mr. Burghardt was involved in negotiations in the fall 2002, he did not "seek direction" in regard to either "bargaining proposals or the terms of settlement." He further stated that the Board was not involved in collective bargaining and was simply informed of the result. Further, the Board was given no details of the negotiations and did not receive any "confidential information about collective bargaining."

[97] The BCTEOA called two management witnesses from Agricore United: David Carefoot and Alistair Graham.

[98] David Carefoot is the Chief Financial Officer of Agricore United. He oversees the "finances related to terminal grain operations." He stated that Agricore United has a "non-controlling interest" in PRG. He testified that PRG has never made payments on either the principal or the interest on the loans (notes to the co-tenants) referring to the $50 million investment loan made by the grain companies for the construction of the Prince Rupert Grain Terminal. Finally, Mr. Carefoot stated that the Government of Alberta bonds are secured by the facility only and that there is no recourse

le refinancement et la compétitivité des coûts pour que PRG puisse obtenir le contrôle de l'horaire de travail de ses propres employés, d'où la volonté de M. Burghardt de se débarrasser de l'horaire d'exploitation continu.

[94] Le témoin a déclaré avoir été informé du lock-out des employés à Vancouver le 25 août 2002, dans un appel conférence. Il a déclaré que M. Burghardt considérait ce lock-out comme une possibilité pour PRG de recevoir du grain, et qu'il y voyait aussi l'occasion de « traiter directement avec la CCB et avec le CN ». Il a dit que M. Burghardt « n'avait ni reçu, ni demandé l'autorisation du conseil d'ouvrir le terminal » en précisant qu'il n'avait pas « demandé l'avis du conseil sur les conditions de l'ouverture du terminal ».

[95] M. Strang a expliqué que la restructuration de la dette avait échoué en définitive, parce qu'« un des cotenants avait décidé de se retirer de l'entente après sa conclusion ». Il a déclaré que l'entente en question « avait l'approbation du gouvernement de l'Alberta ». Selon lui, la pierre d'achoppement était encore le « problème de surcapacité à Vancouver ».

[96] Enfin, M. Strang a déclaré que, pendant que M. Burghardt participait à la négociation, à l'automne 2002, il n'avait pas « demandé de directives », que ce soit au sujet « des propositions de négociation ou des conditions de règlement de la convention. » Il a ajouté que le conseil n'était pas intervenu dans la négociation collective, mais avait simplement été informé des résultats. En outre, le conseil n'avait pas reçu d'information détaillée sur les négociations, ni « d'information confidentielle » à ce sujet.

[97] La BCTEOA a fait comparaître deux témoins de la direction d'Agricore United, David Carefoot et Alistair Graham.

[98] David Carefoot est le directeur des finances d'Agricore United. À ce titre, il supervise « les finances en ce qui concerne l'exploitation des terminaux céréaliers ». Il a déclaré qu'Agricore United détient une « participation minoritaire » dans PRG. Selon lui, PRG n'a jamais fait de paiements sur le capital ni sur les intérêts de ses emprunts (billets à l'ordre des cotenants) d'investissement de 50 millions de dollars aux entreprises céréalières en vue de la construction de son terminal. Enfin, il a dit que les obligations du gouvernement de l'Alberta étaient garanties seulement

to the co-tenants for any of the Alberta Government loans.

[99] Mr. Carefoot explained that Agricore "gets a shipper's return for grain handled at PRG but if that same grain is handled by their own terminal in Vancouver," the company receives "significantly more return." He further stated that in the lockout of August 2002, the shippers' return "mitigated to some degree the cost of the lockout." However, he also noted that the "shipper's return from PRG for the entire year ending July 31, 2003 [which included the lockout period], was less than the fixed cost for one month of the lockout." The lockout lasted for four months.

[100] Mr. Carefoot acknowledged that the 2002–2003 grain year was a poor crop year, but that Agricore "handled the same amount of grain at PRG that it would have handled in Vancouver."

[101] Finally, Mr. Carefoot commented that in regard to "non-CWB grain" Agricore "negotiates individually with each customer to cover the entire span of handling."

[102] Alistair Graham is the Terminal Manager for Agricore United. He was the President of the BCTEOA during the lockout in 2002–2003. He stated that the Association is primarily responsible for labour relations and safety issues for its members. This includes the negotiation and administration of the collective agreement.

[103] The BCTEOA has a part-time secretary who is paid approximately $500 a month. She prepares monthly minutes and pays the bills. The BCTEOA is neither a society nor is it incorporated. The president has a term of one year and is responsible for organizing the monthly meetings, the agenda and the minutes. A majority vote is required, although the BCTEOA attempts to conduct its business by consensus.

[104] Beyond collective bargaining, the BCTEOA cannot bind its members. The BCTEOA does not own a grain terminal, nor is it in the business of handling

par le terminal lui-même, et que le gouvernement provincial n'avait aucun recours contre les cotenants pour ses prêts.

[99] Le témoin a expliqué qu'Agricore « se fait verser par les expéditeurs une certaine somme pour les céréales transitant par PRG, mais que, quand elles passent par son propre terminal à Vancouver, [l'entreprise touche] des sommes nettement plus importantes ». Il a aussi déclaré que les revenus générés par les expéditeurs durant le lock-out d'août 2002 avaient « mitigé jusqu'à un certain point le coût du lock-out ». Toutefois, il a aussi souligné que les « frais payés par les expéditeurs qui envoyaient du grain au terminal de PRG pour toute l'année terminée le 31 juillet 2003 [y compris la période du lock-out] étaient inférieurs au coût fixe d'un mois de lock-out ». Le lock-out avait duré quatre mois.

[100] M. Carefoot a reconnu que la récolte de céréales de 2002-2003 avait été mauvaise, mais qu'Agricore « avait traité la même quantité de grain à PRG qu'elle l'aurait fait à Vancouver ».

[101] Pour finir, M. Carefoot a déclaré qu'en ce qui concerne les « céréales ne provenant pas de la CCB », Agricore « négocie individuellement avec chaque client pour couvrir toute la manutention ».

[102] Alistair Graham est le directeur du terminal d'Agricore United. Pendant la grève de 2002-2003, il était le président de la BCTEOA. Il a déclaré que l'Association est essentiellement responsable des relations de travail et des questions de sécurité pour ses membres, ce qui comprend la négociation et l'administration de la convention collective.

[103] La BCTEOA a une secrétaire à temps partiel payée environ 500 $ par mois, qui prépare les comptes rendus des réunions mensuelles et paie les factures. La BCTEOA n'est ni une entreprise, ni une entreprise constituée en société. Son président a un mandat d'un an; il est responsable de l'organisation des réunions mensuelles, de l'établissement de l'ordre du jour et de la production des comptes rendus. Les décisions doivent être prises à la majorité des voix, quoique l'Association s'efforce de mener ses affaires par consensus.

[104] La BCTEOA ne peut pas obliger ses membres à faire quoi que ce soit, sauf en ce qui concerne la négociation collective. Elle n'est pas propriétaire d'un

grain. It does not load, unload, store or clean grain. It does not negotiate with railways, the Canadian Wheat Board or farmers. It has no operations anywhere else in Canada. It has no employees in the grain industry—apart from the part-time secretary. All employees in the bargaining units are employees of the individual grain company.

terminal céréalier et n'a pas d'activités de manutention du grain. Elle ne charge, décharge, stocke ni nettoie des céréales. Elle ne négocie pas avec les sociétés ferroviaires, ni avec la Commission canadienne du blé ni les agriculteurs. Elle n'a pas d'autres activités ailleurs au Canada, ni non plus d'employés dans l'industrie céréalière, sauf sa secrétaire à temps partiel. Tous les membres des unités de négociation sont des employés de l'une ou l'autre des entreprises céréalières.

[105] Mr. Graham testified that it was "no surprise to him personally" that PRG elected to withdraw from the BCTEOA. He stated there was general unhappiness with the shift schedules, and he saw that as the "straw that broke the camels back." He noted that the BCTEOA "did not contest" PRG leaving because it had no authority to do so and that "any member has that right."

[105] M. Graham a témoigné qu'il n'avait « personnellement pas été étonné » que PRG décide de se retirer de la BCTEOA. Il a déclaré qu'on était généralement mécontent des horaires de travail par quarts, et il estimait que c'était « la goutte d'eau qui avait fait déborder le vase ». Il a souligné que la BCTEOA « n'avait pas contesté » la décision de PRG de s'en retirer parce qu'elle n'avait pas le pouvoir de le faire, et que « chaque membre a[vait] ce droit ».

[106] Mr. Graham explained that in the 2001–2002 round of collective bargaining (for the January 1, 2001–December 31, 2005 collective agreement), the employer was unhappy with the scheduling provisions of the collective agreement. The members of the BCTEOA wanted changes that would give them greater flexibility, efficiency and cost reduction. The particular changes to the collective agreement that it sought included, among others, scheduling, classification, recall rights and seniority. Mr. Graham said that the BCTEOA prepared for bargaining by having each of the terminal's operations managers assemble a list of proposals. These proposals were "all done locally." Before actual bargaining commenced, there was a meeting in January 2001 to discuss the general state of the industry.

[106] M. Graham a expliqué que l'employeur était mécontent des dispositions sur l'horaire de travail de la convention collective lors de la ronde de négociation collective de 2001-2002 (en vue de la conclusion de la convention collective du 1er janvier 2001 au 31 décembre 2005). Les membres de la BCTEOA voulaient des changements qui auraient accru la souplesse d'exploitation et l'efficience tout en réduisant les coûts. Ils voulaient qu'on change la convention collective en ce qui concernait notamment l'horaire de travail, la classification, les droits de rappel au travail et l'ancienneté. Selon M. Graham, l'Association s'était préparée aux négociations en faisant compiler une liste de propositions par les directeurs de l'exploitation de chacun des terminaux. Ces propositions avaient toutes été « produites localement ». Avant que la négociation comme telle ne commence, les parties s'étaient rencontrées en janvier 2001 pour parler de la situation globale de l'industrie.

[107] Mr. Graham testified that the union "didn't grasp what the employer needed." Mr. Graham noted that the BCTEOA maintained its demands throughout bargaining; and that it didn't change its "stance on the primary issues." He agreed in cross-examination that the employer took "an aggressive bargaining stance," replying, "that's a good word for it." And when asked further in cross-examination whether the employer's bargaining stance became even more intransigent after the Canada Industrial Relations Board dismissed the union's section 35 application in March 2002, he denied that fact, stating that the employer had a "clear

[107] M. Graham a témoigné que le syndicat « ne comprenait pas ce qu'il fallait à l'employeur ». Il a souligné que la BCTEOA avait maintenu ce qu'elle demandait durant toutes les négociations, sans changer sa « position sur les principales questions ». En contre-interrogatoire, il a reconnu que l'employeur avait pris « une attitude agressive à la table de négociation », en disant que le terme était « bien choisi ». Quand on lui a demandé, toujours en contre-interrogatoire, si l'attitude de l'employeur à la table était devenue plus intransigeante encore après que le Conseil canadien des relations industrielles eut rejeté en mars 2002 la

resolution prior to that decision" and that its "mindset" was "to make real ground in this round of bargaining"; and finally, that all the members of the BCTEOA had a "steely resolve."

demande invoquant l'article 35 que le syndicat avait présentée, il l'a nié en déclarant que l'employeur était « bien décidé avant cette décision », et que son « approche » voulait qu'il « gagne vraiment du terrain dans cette ronde de négociation », en affirmant enfin que tous les membres de la BCTEOA étaient « fermement déterminés ».

[108] In June 2002, Vince Ready, in his role as conciliator, issued recommendations in an attempt to settle the matter. Mr. Graham stated that from the employer's perspective, the report was "positive in a lot of areas, but generally the employer was not happy with it." He explained that the BCTEOA was by this point "spinning its wheels, not going anywhere, just scheduling meetings, not getting any resolution."

[108] En juin 2002, le conciliateur Vince Ready a produit des recommandations pour tenter de régler le différend. M. Graham a déclaré que son rapport était « positif à bien des égards, mais que, dans l'ensemble, l'employeur n'en était pas satisfait ». Il a expliqué que la BCTEOA en était rendue à « faire du surplace sans aller nulle part, en fixant simplement des dates de réunions sans obtenir le moindre règlement ».

[109] In August 2002, the BCTEOA made a final offer. A three-day deadline was imposed on the offer and when that deadline was not met, the employers locked out their employees on August 25, 2002. Mr. Graham stated that there had been "no long term plan to lockout"; that the issue of the lockout had "evolved among the BCTEOA reps." He further stated that he learned about the lockout "basically as it happened." When asked in cross-examination whether the lockout was imposed by Head Offices, he replied he "didn't believe it was true." When further asked in cross-examination whether the Head Offices in Regina and Winnipeg "were calling the shots in Vancouver," Mr. Graham replied "that is not a fair statement." Mr. Graham acknowledged that Murdoch Mackay, who is employed as Agricore Manager of Terminal Services at the Head Office in Winnipeg, Manitoba, took an active role in negotiations in 2001–02 on behalf of the BCTEOA, and, as well, that Mr. Mackay sits on the Board of Directors of PRG.

[109] En août 2002, la BCTEOA a fait une offre finale en donnant trois jours au syndicat pour l'accepter. Quand le délai a expiré, les employeurs ont mis leurs employés en lock-out, le 25 août 2002. M. Graham a déclaré qu'il n'y avait pas eu de « plan à long terme pour le lock-out », et que l'idée d'avoir recours à cette mesure s'était « peu à peu imposée chez les représentants de la BCTEOA ». Il a dit aussi avoir été informé du lock-out « somme toute quand il a commencé ». Quand on lui a demandé, en contre-interrogatoire, si le lock-out avait été imposé par les sièges sociaux, il a répondu qu'il ne le croyait pas. Lorsqu'on lui a demandé ensuite si les sièges sociaux à Regina et à Winnipeg « décidaient quoi faire à Vancouver », il a répondu que ce qu'on lui disait était injuste. Cela dit, il a reconnu que Murdoch Mackay, le directeur des Services des terminaux d'Agricore au siège social de l'entreprise, à Winnipeg, au Manitoba, avait joué un rôle actif dans les négociations en 2001-2002 au nom de la BCTEOA, et que M. Mackay est aussi membre du conseil d'administration de PRG.

[110] Mr. Graham testified that at the time the decision to lockout was made, there had been "no discussion about redirecting grain to PRG"; further, he "didn't know that PRG would be reopened when the lockout decision was made." When asked if BCTEOA had taken action to redirect grain to PRG, he replied, "absolutely not"; and further that BCTEOA had "no authority" to redirect grain to PRG. He stated that it is "up to the Canada Wheat Board what corridor it wants to use for the export of grain." He commented that it was the "worst crop in 30 years in terms of volume; the worst I had seen."

[110] M. Graham a témoigné qu'il n'y avait « pas eu de discussions sur un détournement du grain vers PRG » au moment où la décision d'imposer le lock-out avait été prise et qu'il « ne savait pas que PRG allait rouvrir » quand elle l'a été. Lorsqu'on lui a demandé si la BCTEOA avait pris des mesures pour détourner le grain vers PRG, il a répondu « absolument pas », en ajoutant que l'Association n'avait « pas le pouvoir » de rediriger le grain là. Il a déclaré que c'est « à la Commission canadienne du blé de décider quel couloir elle veut emprunter pour exporter le grain ». Il a aussi déclaré que c'était « la pire récolte en 30 ans côté volume, la pire qu'il ait vue ».

[111] Mr. Graham stated that he was "not happy" that PRG was going to be handling the grain because he viewed PRG as a "sleeping giant" that had "already been put away"; that it had been "put to rest." He explained that there was a "feeling that once that happened things would be better for them [PRG] and things worse off for Vancouver Terminals." He stated that he saw PRG as a "formidable competitor"; further, when asked if PRG was a "true competitor," he replied, "absolutely." He stated that the "bottom line" is that he "wants the grain to stay in Vancouver."

[112] Finally, Mr. Graham stated that in the most recent round of collective bargaining, the union wanted a three-year term with an expiry date (2008), i.e., the same as the PRG collective agreement. The employer wanted a longer term and it was eventually successful (2010).

III–Positions of the Parties

A–Union

[113] The union argues that there are four issues: first, are PRG and the BCTEOA under common control and direction; second, does the BCTEOA meet the definition of a business under section 35; third, are PRG and the BCTEOA engaged in associated or related activities; and fourth, does there exist a labour relations purpose requiring a single employer declaration?

[114] The union acknowledges that neither the BCTEOA nor the Board of Directors of PRG manages the day-to-day operations of PRG. However, it states that the grain companies that compose the membership of the BCTEOA are the same grain companies that appoint the senior executives to the PRG Board. These grain companies also own the assets of PRG. Therefore, the grain companies, although they remain competitors, exert common control over Prince Rupert Grain; in effect, PRG is controlled in the same manner as a joint venture. This, the union states, is sufficient for the purposes of establishing common control under section 35 of the *Code*.

[115] In the union's view, there are two examples of how these grain companies exert common control over

[111] M. Graham a dit qu'il n'était « pas content » de savoir que PRG allait recevoir ce grain parce qu'il la considérait comme un « géant endormi » qui avait « déjà été mis de côté »; elle avait été « mise au rancart ». Il a expliqué qu'on avait « l'impression qu'une fois que ça se produirait, les choses iraient mieux pour eux [pour PRG] et plus mal pour les terminaux de Vancouver ». Il a déclaré qu'il considérait PRG comme une « concurrente redoutable » et, lorsqu'on lui a demandé si PRG était une « véritable concurrente », il a répondu « absolument ». Selon lui, « au fond », il voulait que « le grain reste à Vancouver ».

[112] Enfin, M. Graham a déclaré que le syndicat voulait une convention collective de trois ans avec expiration en 2008 comme la convention de PRG, lors de la plus récente ronde de négociation. L'employeur voulait une convention collective plus longue; il a fini par avoir ce qu'il voulait (elle va expirer en 2010).

III – Positions des parties

A – Syndicat

[113] Le syndicat déclare qu'il y a quatre questions en jeu : premièrement, PRG et la BCTEOA ont-elles une direction et un contrôle communs; deuxièmement, la BCTEOA correspond-elle à la définition d'une entreprise au sens de l'article 35 du *Code*; troisièmement, PRG et la BCTEOA ont-elles des activités associées ou connexes et quatrièmement, existe-t-il un motif lié aux relations de travail qui justifie une déclaration d'employeur unique?

[114] Le syndicat reconnaît que ni la BCTEOA, ni le conseil d'administration de PRG ne gèrent les activités quotidiennes de cette entreprise. Néanmoins, il affirme que les entreprises céréalières dont la BCTEOA est composée sont celles-là même qui nomment les cadres supérieurs membres du conseil d'administration de PRG; ces entreprises sont aussi propriétaires des actifs de PRG. Il s'ensuit que, même si ces entreprises céréalières demeurent concurrentes, elles contrôlent conjointement Prince Rupert Grain; en réalité, PRG est contrôlée de la même façon qu'une coentreprise. Le syndicat estime que cela suffit pour établir l'existence d'un contrôle et d'une direction assurés en commun aux termes de l'article 35 du *Code*.

[115] Selon le syndicat, deux exemples prouvent comment ces entreprises céréalières assurent en

Prince Rupert Grain: first, the Board of Directors ability to open and close the PRG facility; and second, the grain companies ability to determine the amount of grain that is put through the Prince Rupert Grain Terminal. These two factors determine the financial viability of Prince Rupert Grain. It also makes Prince Rupert Grain an "integral" part of these grain companies' overall operations.

[116] In response to the BCTEOA's argument that it is not subject to a declaration under section 35 because it does not fit within the definition of a business, the union replies that the definition of business should be given a wide and liberal interpretation. Further, such a term can and should include the labour relations functions that the BCTEOA performs. Moreover, the BCTEOA, amounts to a legal arrangement under the *Code* and, therefore, falls explicitly within the definition of an "undertaking." Finally, to not acknowledge that section 35 applies to an employers' organization as defined under section 33, would be to, in effect, insulate a section 33 employers' organization from a common employer declaration.

[117] Third, the union argues that both the BCTEOA and PRG function within the grain terminal business, and, as a result, are involved in associated and related activities.

[118] Fourth, the union asserts that it is appropriate to issue a section 35 declaration because it is in furtherance of two labour relations purposes: first, such a declaration could establish a more stable bargaining structure. The union states that the 2002 lockout was lengthy because the BCTEOA was able to insulate itself from the economic consequences of its own lockout by maintaining a flow of grain through the Prince Rupert Grain Terminal. Second, the 2005 collective bargaining dispute revealed the potential for leapfrogging and whipsawing in regard to the collective bargaining that took place for two separate collective agreements—one in Vancouver and one in Prince Rupert. This bargaining was between the same employer and the same union. Such a bargaining structure heightens the potential for collective bargaining disputes.

[119] Finally, the union raises an evidentiary issue. It states that prior to the close of PRG's case, it advised PRG that if it failed to call Murdoch MacKay,

commun le contrôle de Prince Rupert Grain : premièrement, le conseil d'administration de PRG a le pouvoir d'ouvrir et de fermer son terminal, et deuxièmement, les entreprises céréalières peuvent déterminer le tonnage de grain passant par le terminal de PRG. Ces deux facteurs sont déterminants pour la viabilité financière de l'entreprise; ils en font une partie « intégrante » de l'ensemble des activités des entreprises céréalières qui en sont propriétaires.

[116] Le syndicat répond à l'argument de la BCTEOA qu'elle ne peut pas être visée par une déclaration fondée sur l'article 35 parce qu'elle ne correspond pas à la définition d'une entreprise en déclarant que cette définition devrait être interprétée au sens large. Qui plus est, elle peut et devrait comprendre les fonctions de relations du travail dont la BCTEOA se charge. En outre, la BCTEOA est l'équivalent d'un arrangement légal au sens du *Code*, de sorte qu'elle correspond explicitement à la définition d'une « entreprise ». Enfin, ne pas reconnaître que l'article 35 s'applique à une organisation patronale au sens de l'article 33 du *Code* reviendrait à rendre impossible une déclaration d'employeur unique à l'égard d'une telle organisation.

[117] Le syndicat fait aussi valoir que la BCTEOA et PRG fonctionnent toutes deux dans l'industrie des terminaux céréaliers et qu'elles ont donc des activités associées et connexes.

[118] De plus, le syndicat soutient qu'une déclaration en vertu de l'article 35 est justifiée parce qu'elle servirait deux fins en matière de relations du travail : premièrement, elle établirait une structure de négociation plus stable puisque, selon lui, le lock-out de 2002 a été long parce que la BCTEOA a été capable de s'isoler des conséquences économiques de son propre lock-out, en maintenant les expéditions de grain par le biais du terminal de PRG et deuxièmement, le différend dans le contexte des négociations collectives de 2005 a révélé des possibilités de tactiques de rebondissement et de surenchère dans la négociation de deux conventions collectives distinctes, une pour Vancouver et l'autre pour Prince Rupert. Pourtant, dans les deux cas, l'employeur et le syndicat étaient les mêmes. Une structure de négociation comme celle-là accroît les risques de différends dans le contexte des négociations collectives.

[119] Enfin, le syndicat soulève une question relative à la preuve, en déclarant qu'il avait informé PRG avant qu'elle n'ait fini de présenter ses arguments qu'il allait

Managing Director of Terminal Services for Agricore United, the union would ask this Board to draw an adverse inference. The union states that Mr. MacKay was leading the negotiations for the BCTEOA and that he also sat on the Board of Directors of PRG. Thus, he "could have provided critical evidence on these matters." The union states that Mr. MacKay is not a witness "equally available" to the union (*Steele* and *I.U.O.E., Local 963* (2001), 69 CLRBR (2d) 45 (B.C.)).

B–PRG

[120] PRG states that the union has failed to prove either the required five criteria or to establish an appropriate labour relations purpose, all of which are prescribed under section 35 of the *Code*.

[121] First, PRG argues that the BCTEOA and PRG do not participate in associated or related activities. It states that the BCTEOA is simply a bargaining agent under section 33 of the *Code* and amounts to little more than a "legal fiction." In contrast, PRG operates a grain terminal.

[122] Second, PRG denies that PRG and the BCTEOA are under common control and direction. It asserts that there is no evidence that the BCTEOA controls or directs PRG. It states that the union relies on the fact that the four grain companies that constitute the BCTEOA own and sit on the Board of Directors of PRG. However, it argues that there is no common control exercised by any of these independent competitors amongst one another, nor does any one of these independent companies have majority control of either the BCTEOA or PRG. Further, PRG points to the Government of Alberta, who as the principal lender, exerts a significant influence over the operations of PRG.

[123] PRG argues that the evidence demonstrates that local management, and in particular, Mr. Burghardt as CEO, run PRG as an independent entity. Thus, for example, local management makes the decision as to when to open and close the facility. Further, PRG management deals directly with the CWB, which determines where grain is shipped. Moreover, local

demander au Conseil d'en tirer une conclusion défavorable pour elle si l'entreprise ne faisait pas comparaître Murdoch MacKay, le directeur exécutif des Services des terminaux d'Agricore United. Le syndicat affirme que M. MacKay dirigeait l'équipe de négociation de la BCTEOA et siégeait au conseil d'administration de PRG, de sorte qu'il « aurait pu rendre un témoignage d'importance critique sur ces questions ». Il soutient en outre que M. MacKay n'est pas aussi disponible comme témoin pour le syndicat que pour l'entreprise (*Steele* and *I.U.O.E., Local 963* (2001), 69 CLRBR (2d) 45 (C.-B.)).

B – PRG

[120] PRG maintient que le syndicat n'a pas satisfait aux cinq critères requis, ni n'a établi qu'il existe un objectif légitime lié aux relations du travail en l'espèce, alors que l'article 35 du *Code* l'exige.

[121] Premièrement, PRG soutient que la BCTEOA et elle n'ont pas d'activités associées ou connexes. Elle affirme que la BCTEOA est simplement un agent négociateur au sens de l'article 33 du *Code* et ne constitue guère plus qu'une « fiction juridique ». Par contre, PRG exploite un terminal céréalier.

[122] Deuxièmement, PRG nie qu'elle et la BCTEOA sont contrôlées et dirigées en commun. Elle fait valoir que rien ne prouve que la BCTEOA la contrôle ou la dirige et maintient en outre que le syndicat se fonde sur le fait que les quatre entreprises céréalières qui forment la BCTEOA sont propriétaires de PRG et sont représentées à son conseil d'administration. Cela dit, aucune de ces concurrentes indépendantes n'exerce en commun le contrôle de PRG et aucune n'a une participation majoritaire dans la BCTEOA ou dans PRG. En outre, PRG souligne que son principal créancier est le gouvernement de l'Alberta, qui exerce donc une grande influence sur ses activités.

[123] Selon PRG, la preuve a démontré que la direction locale – plus particulièrement M. Burghardt, en sa qualité de chef de la direction – la gère comme une entreprise indépendante. C'est ainsi, par exemple, que la direction locale décide du moment d'ouvrir et de fermer le terminal. Qui plus est, la direction de PRG traite directement avec la CCB, qui détermine où le

management deals with CNR and has made great strides in attempting to reduce rail costs to the PRG terminal.

[124] PRG asserts that Mr. Burghardt was the sole decision maker in regard to PRG leaving the BCTEOA. He did so for *bona fide* business reasons and he has attempted to put PRG on a better financial and operational basis, including dealing with its enormous debt.

[125] Finally, PRG argues that the true intent of the union's purpose in seeking a section 35 declaration is simply to enhance its own collective bargaining position. Its desire is to close down the PRG Terminal during a dispute so that the entire West Coast is unavailable for the shipment of grain. This would, as it has historically, compel government intervention and third party dispute resolution. This, PRG says, is an improper purpose. PRG also notes that since it has left the BCTEOA, two collective agreements have been successfully concluded without government intervention or third party dispute resolution.

C–BCTEOA

[126] First, the BCTEOA argues that this panel ought to follow the Board's prior decision in *Prince Rupert Grain Ltd.*, [2002] CIRB no. 167; and 81 CLRBR (2d) 56, in which the Board dismissed the union's section 35 application because it determined that the BCTEOA did not fall within the definition of a business under section 35. They argue that there has been no change in the structure or existence of the BCTEOA since that prior decision.

[127] Second, the BCTEOA asserts that PRG and the BCTEOA do not participate in associated or related activities. The BCTEOA is a bargaining agent and PRG operates a grain terminal. Moreover, since the BCTEOA has ceased to bargain on behalf of PRG, they are no longer interrelated entities.

[128] Third, the BCTEOA asserts that the union has failed to show common control or direction. There is no evidence of a relationship between the BCTEOA and PRG. The BCTEOA has no ability to direct the

grain est expédié. En outre, c'est elle qui négocie avec le CN, et elle a réalisé de grands progrès dans ses efforts en vue de réduire le coût du transport ferroviaire jusqu'à son terminal.

[124] PRG maintient que M. Burghardt était le seul décideur quant au retrait de l'entreprise de la BCTEOA. Il a décidé d'agir ainsi pour des raisons purement commerciales, en tentant d'établir des bases financières et opérationnelles plus solides pour son entreprise, notamment pour éponger son énorme dette.

[125] Enfin, PRG soutient que la véritable raison pour laquelle le syndicat a présenté une demande de déclaration d'employeur unique fondée sur l'article 35 du *Code* est tout simplement qu'il veut renforcer sa propre position à la table de négociation. Il désire faire fermer le terminal de PRG en cas de conflit de travail, afin qu'il soit alors impossible d'exporter du grain par la côte ouest. Cela obligerait le gouvernement à intervenir comme il l'a toujours fait dans le passé, et entraînerait le règlement du différend par une tierce partie. Ce n'est pas une raison acceptable, d'après PRG, qui souligne aussi avoir réussi à conclure deux conventions collectives depuis qu'elle s'est retirée de la BCTEOA sans nécessiter une intervention gouvernementale ou le règlement d'un différend par une tierce partie.

C – BCTEOA

[126] Premièrement, la BCTEOA affirme que le banc du Conseil devrait se conformer à la décision que le Conseil a déjà rendue dans *Prince Rupert Grain Ltd.*, [2002] CCRI nº 167; et 81 CLRBR (2d) 56, en rejetant alors la demande fondée sur l'article 35 que le syndicat avait présentée parce qu'il avait conclu que la BCTEOA ne correspondait pas à la définition d'une entreprise au sens de cet article. Elle affirme que ni sa structure, ni sa situation n'ont changé depuis.

[127] Deuxièmement, elle maintient qu'elle et PRG n'ont pas d'activités associées ou connexes. Elle est un agent négociateur, tandis que PRG exploite un terminal céréalier. En outre, depuis qu'elle a cessé de négocier pour le compte de PRG, elles ne sont plus des entités liées.

[128] Troisièmement, la BCTEOA fait valoir que le syndicat n'a pas réussi à prouver qu'elle et PRG étaient contrôlées ou dirigées en commun. Il n'existe aucune preuve de l'existence d'une relation entre elle et PRG.

operations of PRG. Further, the BCTEOA does not control or operate any of the grain terminals in Vancouver.

[129] Finally, the BCTEOA argues that the union has an improper purpose in that its sole motivation is to enhance its bargaining power—it simply wants to close down the entire West Coast. This would then facilitate the union's goal of forcing the government to intervene and appoint a third party to settle the dispute.

D–Past Decisions of the Canada Industrial Relations Board

[130] The parties have taken the unusual step of including past decisions of the Canada Industrial Relations Board and its predecessor, the Canada Labour Relations Board, in their Agreed Statement of Fact. What follows is a short summary of those decisions. The additional decisions cited are also set out in the parties Agreed Statement of Fact.

[131] In *Saskatchewan Wheat Pool et al.* (1977), 21 di 388; [1977] 1 Can LRBR 510; and 77 CLLC 16,104 (CLRB no. 83), the Board granted one certification for all employees of the five elevator terminals for which the union was previously certified separately. In addition, the Board designated the BCTEOA as the employer under this combined certification under section 131 (now section 33) of the *Code*. The basis for the respective orders were that:

> ...since the early '50s there has been one multi-employer bargaining unit in the grain industry in the Vancouver port. ... With this history we find that the multi-employer unit is the unit currently functioning and that it is an appropriate bargaining unit.
>
> (pages 404; 522; and 626)

[132] In *Prince Rupert Grain Terminal Ltd.* (1984), 59 di 87; 9 CLRBR (NS) 1; and 85 CLLC 16,012 (CLRB no. 491), the Board dealt primarily with the issue of technological change as a result of the construction of the new Prince Rupert Grain facility. However, an ancillary issue was the union's application to have its certification amended so that the BCTEOA was designated as the employer of the employees at Prince

Elle n'a pas le pouvoir de diriger les activités de cette entreprise et ne contrôle ni n'exploite aucun des terminaux céréaliers de Vancouver.

[129] Enfin, quatrièmement, la BCTEOA allègue que l'objectif du syndicat n'est pas justifié, puisque la seule raison de sa demande est son désir d'accroître son pouvoir de négociation : il veut simplement fermer toute la côte ouest, ce qui lui faciliterait la tâche, en forçant le gouvernement à intervenir et charger une tierce partie de régler les conflits de travail.

D – Décisions antérieures du Conseil canadien des relations industrielles

[130] Les parties se sont livrées à une pratique inhabituelle selon laquelle ils ont invoqué des décisions antérieures du Conseil canadien des relations industrielles et de son prédécesseur, le Conseil canadien des relations du travail, dans leur exposé conjoint des faits. Celles-ci sont résumées dans les pages qui suivent. Les autres décisions citées sont aussi mentionnées dans l'exposé conjoint des faits.

[131] Dans *Saskatchewan Wheat Pool et autres* (1977), 21 di 388; [1977] 1 Can LRBR 510; et 77 CLLC 16,104 (CCRT n° 83), le Conseil avait accordé un certificat d'accréditation visant tous les employés des cinq silos terminaux pour lesquels le syndicat était certifié séparément jusque-là. Il avait aussi désigné la BCTEOA comme l'employeur visé par cette ordonnance d'accréditation combinée, en vertu de l'article 131 (devenu depuis l'article 33) du *Code*. La justification de ces ordonnances respectives était la suivante :

> ... depuis le début des années 1950 il n'y a eu qu'une seule unité de négociation groupant les employés de plusieurs employeurs dans l'industrie céréalière au port de Vancouver... En conséquence, nous jugeons que l'unité groupant les employés de plusieurs employeurs est l'unité qui existe actuellement et qu'elle est habile à négocier collectivement.
>
> (pages 404; 522; et 626)

[132] Dans *Prince Rupert Grain Terminal Ltd.* (1984), 59 di 87; 9 CLRBR (NS) 1; et 85 CLLC 16,012 (CCRT n° 491), le Conseil s'est prononcé essentiellement sur la question du changement technologique résultant de la construction du nouveau terminal de Prince Rupert Grain. Il a toutefois tranché une question connexe dans cette décision, soit la demande de modification de son certificat d'accréditation que le syndicat avait présentée

Rupert Grain. However, by consent, the certification was amended to read Prince Rupert Grain Limited. It remains that way today.

[133] This decision also traces the importance of the grain industry to Canada, especially Western Canada. It also notes that the Prince Rupert Grain facility will be "an extension" (pages 104; 18; and 14,072) of the six grain companies business operations in Vancouver and Western Canada. Finally, the decision states that the location of negotiations for a renewed collective agreement and whether that will involve "a separate table between Prince Rupert Grain and the Union is something for the parties to decide." (pages 108; 22; and 14,074)

[134] In *Prince Rupert Grain Ltd.* (1986), 67 di 104; and 86 CLLC 16,056 (CLRB no. 592), PRG sought a declaration asking the Board to determine whether a collective agreement was in existence between itself and the union. The Board concluded that PRG had not been included in the BCTEOA's designation under section 131, therefore:

> In the instant case, the union has no enforceable right to cause PRG to negotiate jointly with the accredited members of the BCTEOA, although it has been convenient for both sides in the past to do so. If there is no enforceable right to negotiate jointly, then either party is free to insist on separate bargaining and a separate collective agreement. And where there is agreement to that effect, as in the instant case, there is obviously even less of an enforceable right.
>
> (pages 115; and 14,500)

[135] In *Prince Rupert Grain Ltd.* (1988), 75 di 13 (CLRB no. 706), PRG sought an amendment to the section 131 designation to include itself in that designation. The union opposed the application. The Board granted PRG's application stating that:

> ... this Board is doing nothing more than giving effect to what the union has since 1980 recognized as the most logical way of conducting and maintaining its relationship with the employers involved in the grain industry in the province of British Columbia.
>
> (page 22)

afin que la BCTEOA soit désignée comme l'employeur des travailleurs de Prince Rupert Grain. Toutefois, avec le consentement des parties, le certificat a été modifié de façon que l'employeur désigné soit Prince Rupert Grain Limited, et c'est encore le cas aujourd'hui.

[133] Cette décision-là décrit aussi l'importance de l'industrie céréalière au Canada, particulièrement dans l'Ouest. Le Conseil soulignait que l'installation de Prince Rupert Grain allait être « la continuation » (pages 104; 18; et 14,072) des activités commerciales des six entreprises céréalières à Vancouver et dans l'Ouest du Canada. Enfin, il avait déclaré que l'endroit où se tiendraient les négociations en vue du renouvellement de la convention collective devait être choisi par les parties, qui devraient aussi s'entendre sur la question selon laquelle « le syndicat et Prince Rupert Grain devront négocier à une table séparée » (pages 108; 22; et 14,074).

[134] Dans *Prince Rupert Grain Ltd.* (1986), 67 di 104; et 86 CLLC 16,056 (CCRT nº 592), PRG a présenté une demande voulant que le Conseil déclare s'il existait une convention collective entre elle et le syndicat. Le Conseil avait conclu que la désignation de BCTEOA aux termes de l'article 131 ne visait pas PRG :

> En l'espèce, le syndicat ne dispose d'aucun droit exécutoire qui lui permette de forcer PRG à prendre part à des négociations paritaires avec les membres accrédités de la BCTEOA, même si par le passé il était commode pour les deux parties de le faire. S'il n'existe pas de droit exécutoire à exiger la négociation paritaire, alors chaque partie est libre d'insister sur des négociations séparées et une convention collective distincte. Par ailleurs, lorsque, comme en l'espèce, il y a accord des parties sur ce point, il existe évidemment encore moins de droit exécutoire.
>
> (pages 115; et 14,500)

[135] Dans *Prince Rupert Grain Ltd.* (1988), 75 di 13 (CCRT nº 706), PRG a réclamé une modification de la désignation aux termes de l'article 131 pour y être incluse. Le syndicat s'est opposé à sa demande, mais le Conseil a décidé de l'accueillir :

> ... le Conseil donne tout simplement effet à ce que le syndicat reconnaît depuis 1980 comme étant la façon la plus logique d'entretenir et de maintenir des relations avec les employeurs oeuvrant dans le secteur céréalier en Colombie-Britannique.
>
> (page 22)

[136] The Board also stated that there is:

> ... undeniable community of interest between all of the employees in the grain industry in the province of British Columbia...
>
> (page 22)

[137] However, in *Grain Workers Union, Local 333* v. *British Columbia Terminal Elevator Operators' Association and Prince Rupert Grain Ltd.*, (1989), 101 N.R. 105 (F.C.A., no. A-931-88), the Federal Court of Appeal overturned the Board's decision stating that the Board could not, without the union's consent, have included the employees of Prince Rupert Grain in the bargaining unit. It stated that section 33 was a voluntary multi-employer bargaining structure. The voluntary nature of it could not be negated by the Board using its powers under section 18 of the *Code*.

[138] In *Prince Rupert Grain Ltd.* (1994), 93 di 164 (CLRB no. 1050), the ILWU, Local 514, applied for certification for a supervisor's unit at PRG. The Board dismissed the application stating that the supervisors at PRG had a community of interest with those supervisors working in the Vancouver terminals. It noted that PRG had participated in collective bargaining with the BCTEOA since it was certified in 1980. It also concluded that the Board had in the past determined that:

> ... in one form or another, that a multi-employer unit was appropriate for operational employees in the grain handling industry on the West Coast. ...
>
> (page 172)

[139] This decision was overturned by the Federal Court of Appeal in *International Longshoremen's and Warehousemen's Union, Shop and Dock Foremen, Local 514* v. *Prince Rupert Grain Ltd.*, (1994) 174 N.R. 255; (1994) 30 Admin. L.R. (2d) 227; and (1994) 94 CLLC 14,042 (F.C.A, no. A-133-94), which concluded that the Board, in preferring a multi-employer unit over a single bargaining unit, had gone beyond its jurisdiction in imposing such a multi-employer unit without the union's consent. However, on further appeal to the Supreme Court of Canada, *International Longshoremen's and Warehousemen's Union, Ship and Dock Foremen, Local 514* v. *Prince*

[136] Le Conseil a aussi déclaré :

> ... tous les employés du secteur céréalier de la Colombie-Britannique ont indéniablement des intérêts en commun...
>
> (page 22)

[137] Toutefois, dans *Grain Workers Union, Local 333* v. *British Columbia Terminal Elevator Operators' Association and Prince Rupert Grain Ltd.*, (1989), 101 N.R. 105 (C.A.F., dossier n° A-931-88), la Cour d'appel fédérale a renversé cette décision du Conseil en déclarant qu'il ne pouvait pas inclure les employés de Prince Rupert Grain dans l'unité de négociation sans le consentement du syndicat. Elle a déclaré que l'article 33 établit une structure de négociation à laquelle plusieurs employeurs adhèrent volontairement. Selon elle, le caractère volontaire de la participation à cette structure ne pouvait pas être nié par le Conseil s'il décidait d'exercer les pouvoirs dont il est investi par l'article 18 du *Code*.

[138] Dans *Prince Rupert Grain Ltd.* (1994), 93 di 164 (CCRT n° 1050), la section locale 514 de l'ILWU avait demandé d'être accréditée pour représenter une unité de superviseurs de PRG. Le Conseil a rejeté sa demande en déclarant que les superviseurs de PRG avaient une communauté d'intérêts avec ceux des terminaux de Vancouver; il a souligné que PRG participait aux négociations collectives avec la BCTEOA depuis son accréditation, en 1980, en concluant qu'il avait décidé dans le passé :

> ... sous une forme ou une autre, qu'une unité multipatronale était l'unité habile à négocier pour les employés affectés à l'exploitation dans le secteur de la manutention des grains sur la côte ouest...
>
> (page 172)

[139] Cette décision-là a été renversée par la Cour d'appel fédérale dans *International Longshoremen's and Warehousemen's Union, Shop and Dock Foremen, Local 514* v. *Prince Rupert Grain Ltd.*,(1994) 174 N.R 255; (1994) 30 Admin. L.R. (2d) 227; et (1994) 94 CLLC 14,042 (C.A.F., dossier n° A-133-94), où la Cour a conclu que le Conseil avait excédé sa compétence en préférant une unité regroupant des employés de plusieurs employeurs à une unité de négociation simple en imposant cette première unité sans le consentement du syndicat. Toutefois, dans l'arrêt qu'elle a rendu en appel, *Syndicat international des débardeurs et magasiniers, Ship and Dock Foremen, section*

Rupert Grain Ltd., [1996] 2 S.C.R 432, the Court upheld the Board's decision stating that in fact the Board had not imposed a multi-employer certification but had, in accordance with its jurisdiction, made determinations about what constituted an appropriate bargaining unit.

[140] In *Prince Rupert Grain Ltd. and British Columbia Terminal Elevator Operators' Association* (1996), 101 di 1 (CLRB no. 1155), the Board denied an application by the employer, PRG, which sought a common employer declaration between itself and the BCTEOA. In that case, it was the employer, PRG, who argued that:

> ... single employer declaration is necessary to preserve the industry-wide bargaining structure and the consequent industrial stability that it provides.
>
> (page 6)

[141] The parties in the above common employer application agreed that the five prerequisites to the section 35 declaration had been met. At issue was the labour relations purpose. Notwithstanding agreement on the five prerequisites, the Board independently reviewed them. It concluded that the BCTEOA and the PRG were two businesses within the federal jurisdiction and specifically that the "B.C.M.E.A is a federal work undertaking" (see *British Columbia Maritime Employers Association* (1981), 45 di 357 (CLRB no. 347), page 360). The Board also concluded that there was common control and direction, stating that the "Effective control or direction of the business of both PRG and the BCTEOA is therefore exercised by substantially the same group of shareholders or constituent member companies" (see *Prince Rupert Grain Ltd. (167)*, *supra*, pages 18; and 72).

[142] However, the Board concluded that a section 35 declaration in these circumstances would circumvent the union's consent required under section 33, as set out by the Federal Court of Appeal.

> The Federal Court of Appeal has made it clear in two previous cases, dealing with the inclusion of PRG in the industry-wide bargaining unit, that the Board cannot disregard the specific provisions of section 33 of the *Code* either by using section 18 to add PRG as an employer covered by the 1977 original

locale 514 c. *Prince Rupert Grain Ltd.*, [1996] 2 R.C.S 432, la Cour suprême du Canada a rétabli la décision du Conseil en déclarant qu'il n'avait pas imposé une unité regroupant des employés de plusieurs employeurs, mais bien décidé, comme il a la compétence pour le faire, de déterminer quelle unité de négociation était habile à négocier.

[140] Dans *Prince Rupert Grain Ltd. et British Columbia Terminal Elevator Operators' Association* (1996), 101 di 1 (CCRT nº 1155), le Conseil a rejeté une demande de l'employeur (PRG) qui réclamait une déclaration d'employeur unique concernant, en l'occurrence lui-même et la BCTEOA. Dans cette affaire, c'était l'employeur, PRG, qui soutenait que :

> ... la déclaration d'employeur unique est essentielle à la préservation de la structure de négociation sectorielle et à la stabilité des relations de travail qu'elle assure.
>
> (page 6)

[141] Les parties à cette demande de déclaration d'employeur unique reconnaissaient que les cinq conditions nécessaires pour qu'une déclaration puisse être rendue en vertu de l'article 35 étaient réunies. Leur problème était l'objectif lié aux relations du travail. Même si les parties s'étaient entendues sur ces cinq conditions, le Conseil les a examinées indépendamment avant de conclure que la BCTEOA et PRG étaient deux entreprises de compétence fédérale, et plus particulièrement que « la BCMEA est une « entreprise fédérale » (voir *British Columbia Maritime Employers Association* (1981), 45 di 357 (CCRT nº 347), page 360). Le Conseil a aussi conclu que le contrôle et la direction étaient exercés en commun, et a déclaré que « [l]a direction et le contrôle réels de PRG et de la BCTEOA sont par conséquent exercés par le même groupe d'actionnaires ou d'entreprises membres » (voir *Prince Rupert Grain Ltd. (167)*, précitée, pages 18; et 72).

[142] Le Conseil a néanmoins conclu que rendre une déclaration en vertu de l'article 35 dans ces circonstances aurait permis à la partie patronale de se soustraire à l'obligation d'obtenir le consentement du syndicat prévue par l'article 33, comme la Cour d'appel fédérale l'avait déclaré :

> La Cour d'appel fédérale a fait savoir clairement dans deux affaires précédentes portant sur l'inclusion de PRG dans une unité de négociation sectorielle que le Conseil ne peut passer outre aux dispositions de l'article 33 du *Code* soit en utilisant l'article 18 pour ajouter PRG au nombre des employeurs visés

certificate (*Grain Workers Union, Local 333* v. *BCTEOA and Prince Rupert Grain Ltd.*, *supra*, or by refusing to certify a bargaining agent for PRG supervisors on the basis that the unit sought was not appropriate (*ILWU, Ship and Dock Foremen, Local 514* v. *Prince Rupert Grain Ltd. et al.*, *supra*). The same considerations apply in the present application with respect to section 35.

Unlike Saskatchewan Wheat Pool, PRG was not a member of the BCTEOA at the time of original certification and employer designation in 1977. It is therefore not covered by the bargaining certificate and cannot be included without the GWU's consent as required by section 33 of the *Code* (for a full analysis of the Board's reasoning in this regard, see *Saskatchewan Wheat Pool (1141)*, *supra*).

Consequently, the application of section 35 to establish a bargaining structure which would join PRG and BCTEOA employees in these particular circumstances would effectually circumvent both the specific directives of the Federal Court of Appeal and, therefore, the requirements of section 33 of the *Code* with respect to the union's consent.

(*Prince Rupert Grain Ltd. and British Columbia Terminal Elevator Operators' Association (1155)*, *supra*, page 20)

[143] Finally, in *Prince Rupert Grain Ltd. (167)*, *supra*, the union filed a second application under section 35 (the prior application was filed by PRG in 1996). In this application it was the union who raised the argument that a section 35 declaration would promote the "fostering of harmonious labour relations and the rationalization of bargaining units." (pages 14; and 68) PRG raised the defence that the union was attempting to use section 35 to circumvent the voluntariness of section 33 by attempting to force the employer into a multi-employer bargaining unit against its wishes. The Board dismissed the union's application concluding that the common control or direction criterion was not met, partially because it found that the BCTEOA was not a business. It reasoned as follows:

[56] ... In summary, the Board cannot issue a declaration as between PRG and the BCTEOA, as the latter is not a business, nor can it issue one as between PRG and the individual Vancouver terminals, as the businesses of the latter are not under common control or direction.

(pages 20; and 74)

par le certificat original de 1977 (*Grain Workers Union, Local 333* v. *BCTEOA and Prince Rupert Grain Ltd.*, précité), soit en refusant d'accréditer un agent négociateur à l'égard des superviseurs de PRG parce que l'unité visée n'est pas habile à négocier (*ILWU, Ship and Dock Foremen, Local 514* v. *Prince Rupert Grain Ltd. et al.*, précité). Les mêmes considérations s'appliquent dans la présente demande en ce qui concerne l'article 35.

Contrairement au Saskatchewan Wheat Pool, PRG n'était pas membre de la BCTEOA au moment de l'accréditation originale et de la désignation de l'employeur en 1977. Par conséquent, elle n'est pas visée par le certificat d'accréditation et ne peut être incluse sans le consentement du GWU, comme l'exige l'article 33 du *Code* (pour une analyse complète du raisonnement du Conseil à cet égard, voir *Saskatchewan Wheat Pool (1141)*, précitée).

L'application de l'article 35 pour établir une structure de négociation qui réunirait les employés de PRG et ceux de la BCTEOA dans ces circonstances particulières pourrait en réalité aller à l'encontre des directives données par la Cour d'appel fédérale et, par conséquent, des exigences de l'article 33 du *Code* concernant le consentement du syndicat.

(*Prince Rupert Grain Ltd. et British Columbia Terminal Elevator Operators' Association (1155)*, précitée, page 20)

[143] Enfin, dans *Prince Rupert Grain Ltd. (167)*, précitée, le syndicat avait présenté une deuxième demande fondée sur l'article 35 (la première avait été présentée par PRG en 1996). Dans cette seconde demande, le syndicat avançait l'argument qu'une déclaration fondée sur l'article 35 « favoriserait l'établissement de relations de travail harmonieuses et permettrait la rationalisation des unités de négociations » (pages 14; et 68). PRG a répliqué que le syndicat tentait d'invoquer l'article 35 pour passer outre au caractère volontaire de l'adhésion à l'organisation patronale inhérent à l'article 33 en tentant de forcer l'employeur à composer contre sa volonté avec une unité de négociation regroupant des employés de plusieurs employeurs. Le Conseil a rejeté la demande du syndicat en concluant que le critère du contrôle ou de la direction exercés en commun n'avait pas été respecté, en partie parce qu'il avait décidé que la BCTEOA n'était pas une entreprise. Son raisonnement était le suivant :

[56] ... En résumé, le Conseil ne peut pas rendre une ordonnance déclarant que PRG et la BCTEOA constituent un employeur unique, car l'Association n'est pas une entreprise, et il ne peut pas davantage rendre une ordonnance déclarant que PRG constitue un employeur unique avec chacune des installations terminales de Vancouver, car les entreprises de ces dernières ne sont pas assujetties à un contrôle ou à une direction en commun.

(pages 20; et 74)

[144] The Board also dismissed the union's application on the ground that it would not have exercised its discretion to issue a declaration because the union had failed to establish a legitimate labour relations purpose under section 35 of the *Code*. The Board concluded that PRG's departure from the BCTEOA would not be "detrimental to labour relations between it and the Union." Second, the union was attempting to improperly enhance its bargaining rights.

[145] This second application was dismissed on March 21, 2002. The current section 35 application is the third application. It was filed on September 6, 2002.

IV–Analysis and Decision

[146] This decision will set out section 35 of the *Code* followed by a review of the evidence under each of the statutory criteria that the union is required to establish.

[147] Section 35 reads as follows:

> 35.(1) Where, on application by an affected trade union or employer, associated or related federal works, undertakings or businesses are, in the opinion of the Board, operated by two or more employers having common control or direction, the Board may, by order, declare that for all purposes of this Part the employers and the federal works, undertakings and businesses operated by them that are specified in the order are, respectively, a single employer and a single federal work, undertaking or business. Before making such a declaration, the Board must give the affected employers and trade unions the opportunity to make representations.
>
> (2)The Board may, in making a declaration under subsection (1), determine whether the employees affected constitute one or more units appropriate for collective bargaining.

[148] In order to obtain a single employer declaration under section 35, an applicant must establish the following five criteria, which are summarized in *Murray Hill Limousine Service Ltd. et al.* (1988), 74 di 127 (CLRB no. 699), as follows:

> In order for section 133 to apply, the following criteria must be met:
>
> 1. two or more enterprises, i.e., businesses,
>
> 2. under federal jurisdiction,
>
> 3. associated or related,

[144] Le Conseil a aussi rejeté la demande du syndicat au motif qu'il ne se serait pas prévalu de son pouvoir discrétionnaire de rendre une déclaration, parce que celui-ci n'avait pas réussi à prouver qu'il existait un objectif légitime lié aux relations du travail, comme l'article 35 du *Code* l'exige. Le Conseil a conclu que le retrait de PRG de la BCTEOA ne jouerait pas au détriment des relations du travail entre l'entreprise et le syndicat, et que ce dernier tentait de renforcer ses droits de négociation d'une façon inacceptable.

[145] Bref, cette seconde demande a été rejetée, le 21 mars 2002. La présente demande fondée sur l'article 35 est la troisième concernant les parties; elle a été déposée le 6 septembre 2002.

IV – Analyse et décision

[146] La présente décision reproduira tout d'abord le libellé de l'article 35 du *Code* avant d'analyser la preuve en fonction de chacun des critères législatifs auxquels le syndicat doit satisfaire.

[147] L'article 35 se lit comme suit :

> 35.(1) Sur demande d'un syndicat ou d'un employeur concernés, le Conseil peut, par ordonnance, déclarer que, pour l'application de la présente partie, les entreprises fédérales associées ou connexes qui, selon lui, sont exploitées par plusieurs employeurs en assurant en commun le contrôle ou la direction constituent une entreprise unique et que ces employeurs constituent eux-mêmes un employeur unique. Il est tenu, avant de rendre l'ordonnance, de donner aux employeurs et aux syndicats concernés la possibilité de présenter des arguments.
>
> (2) Lorsqu'il rend une ordonnance en vertu du paragraphe (1), le Conseil peut décider si les employés en cause constituent une ou plusieurs unités habiles à négocier collectivement.

[148] Pour obtenir une déclaration d'employeur unique en vertu de l'article 35, le requérant doit satisfaire aux cinq critères résumés dans *Service de Limousine Murray Hill Ltée et autre* (1988), 74 di 127 (CCRT nº 699) de la façon suivante :

> Pour que l'article 133 puisse trouver application, les critères suivants doivent être satisfaits :
>
> 1. une pluralité d'entreprises, au sens d'exploitations,
>
> 2. de compétence fédérale,
>
> 3. associées ou connexes,

4. of which at least two, but not necessarily all, are employers (*Emde Trucking Ltd.*, *supra*),

5. the said businesses being operated by employers having common direction or control over them.

(page 145)

[149] Nevertheless, even in the circumstances where the applicant meets all of the above five criteria, the Board has a further discretion not to issue a section 35 declaration if it concludes there is no legitimate labour relations purpose for such a declaration.

[150] However, before proceeding to a review of the evidence under each of the criteria, the Board will first deal with the evidentiary argument raised by the parties. The union argued that an adverse inference should be drawn against both PRG and the BCTEOA for their failure to call Murdoch Mackay, Managing Director of Terminal Services for Agricore, and who, in 2002, also sat on the Board of PRG and was part of the BCTEOA's negotiating team. PRG, likewise, states that an adverse inference should be drawn against the union for its failure to call Murdoch Mackay.

[151] None of the grain companies were named as a party to the section 35 application—only the BCTEOA was named. All parties called witnesses from the respective grain companies. Mr. Mackay, as stated, is an employee of Agricore. The union called Mr. Cummings, former PRG Board member and the Chief Executive Officer of Agricore. The BCTEOA called two current employees of Agricore (Mr. Carefoot and Mr. Graham). Moreover, no party raised any logistical difficulties in calling Mr. Mackay as a witness. Everyone is aware of the place of his employment. The Board concludes that he was "equally available" to all parties and therefore draws no adverse inference against any party for its failure to call Mr. Mackay.

[152] The Board will now address each of the above section 35 criteria.

4. dont au moins deux mais pas nécessairement toutes sont des employeurs (*Emde Trucking Ltd.*, *supra*),

5. lesquels employeurs dirigent ou contrôlent en commun les exploitations en question.

(page 145)

[149] Néanmoins, même dans les circonstances où le requérant satisfait à tous ces cinq critères, le Conseil conserve le pouvoir discrétionnaire de refuser de rendre une déclaration en vertu de l'article 35 s'il conclut qu'elle ne favoriserait l'atteinte d'aucun objectif lié aux relations du travail.

[150] Toutefois, avant de passer à l'examen de la preuve en fonction de chacun de ces critères, le Conseil va trancher les arguments découlant de la preuve avancés par les parties. Le syndicat a fait valoir que le Conseil devrait tirer une conclusion défavorable à l'égard du refus de PRG ainsi que de la BCTEOA de faire comparaître Murdoch Mackay, le directeur exécutif des Services des terminaux d'Agricore, qui siégeait en 2002 au conseil d'administration de PRG et faisait partie de l'équipe de négociation de la BCTEOA. De son côté, PRG a déclaré qu'il faudrait tirer une conclusion défavorable du fait que le syndicat n'a pas lui-même fait comparaître M. Mackay.

[151] Aucune des entreprises céréalières n'a été nommée comme partie à la demande fondée sur l'article 35; seule la BCTEOA l'a étée. Cela dit, toutes les parties ont fait comparaître des témoins des entreprises céréalières. M. Mackay est un employé d'Agricore. Le syndicat a fait témoigner M. Cummings, un ancien membre du conseil d'administration de PRG qui est chef de la direction d'Agricore. La BCTEOA a fait comparaître pour sa part deux employés d'Agricore (MM. Carefoot et Graham). En outre, aucune partie n'a déclaré qu'il faudrait surmonter des difficultés logistiques pour faire témoigner M. Mackay : tout le monde sait où il travaille. Le Conseil conclut qu'il était également disponible pour toutes les parties et ne tire donc pas de conclusion plus défavorable envers l'une ou l'autre parce qu'elles ne l'ont pas fait comparaître.

[152] Le Conseil passe maintenant à son analyse en fonction des critères d'application de l'article 35.

A–Federal Jurisdiction

[153] There is no dispute that both PRG and the BCTEOA operate under the federal jurisdiction, and, on the evidence before me, I conclude that they do so.

B–At Least Two Employers

[154] Once again, there is no dispute that PRG and the BCTEOA are both employers for purposes of the *Code*. PRG employs persons to operate its grain terminal and the BCTEOA is a designated employer pursuant to section 33 of the *Code*, and deemed to be the employer for all purposes of Part I of the *Code*. The Board therefore makes that finding.

[155] The four remaining criteria remain in dispute. They are: first, whether the BCTEOA meets the definition of a business under section 35; second, whether PRG and the BCTEOA are associated or related operations; third, whether the operations of PRG and the BCTEOA are under common control and direction; and fourth, is there a legitimate labour relations purpose justifying a single employer declaration.

C–Two or More Enterprises (i.e. Businesses)

[156] The BCTEOA argues that BCTEOA is not a "business" for purposes of a section 35 declaration and asserts that the Board should be consistent with the finding made in *Prince Rupert Grain Ltd. (167)*, *supra*, where it concluded that the BCTEOA was not a business, on the basis that unlike PRG or the grain companies, the BCTEOA does not operate or manage a grain terminal.

[157] Mr. Graham, the Terminal Manager for Agricore United, and President of the BCTEOA during the lockout, gave the most complete picture of the Association. He stated that the BCTEOA does not own or operate a grain terminal. As a result, it doesn't load, unload, store, clean or ship grain. All employees in the bargaining unit are employees of the grain companies and not the BCTEOA. The BCTEOA does not negotiate with the CWB, with railways or with farmers. Beyond the bounds of collective bargaining, it cannot bind its members. Clearly, the BCTEOA is not in the business of operating or owning a grain terminal.

A – Compétence fédérale

[153] Nul ne conteste que PRG et la BCTEOA relèvent de la compétence fédérale, et je conclus qu'elles le sont en m'appuyant sur la preuve qui m'a été présentée.

B – Au moins deux employeurs

[154] Dans ce cas-là aussi, nul ne conteste que PRG et la BCTEOA sont des employeurs aux fins du *Code*. PRG emploie des personnes pour exploiter son terminal céréalier, et la BCTEOA est un employeur désigné en vertu de l'article 33 du *Code*; elle est aussi réputée être l'employeur à toutes les fins de la partie I du *Code*. Le Conseil conclut donc que c'est le cas.

[155] Les quatre critères restants sont contestés. Il faut donc premièrement déterminer si la BCTEOA correspond à la définition d'une entreprise au sens de l'article 35, deuxièmement si PRG et la BCTEOA ont des activités associées ou connexes, troisièmement si le contrôle et la direction des activités de PRG et de la BCTEOA sont exercés en commun et quatrièmement s'il existe un objectif légitime lié aux relations du travail, de rendre une déclaration d'employeur unique.

C – Au moins deux entreprises

[156] La BCTEOA soutient qu'elle n'est pas une « entreprise » aux fins d'une déclaration fondée sur l'article 35, en faisant valoir que le Conseil devrait se conformer à la conclusion à laquelle il était arrivé dans *Prince Rupert Grain Ltd. (167)*, précitée, où il a décidé que la BCTEOA n'était pas une entreprise parce que, contrairement à PRG ou aux entreprises céréalières, elle n'exploite ni ne gère un terminal céréalier.

[157] M. Graham, le directeur du terminal d'Agricore United, qui était président de la BCTEOA durant le lock-out, est le témoin qui a brossé le tableau le plus complet de l'Association. Il a déclaré qu'elle ne possède ni n'exploite un terminal céréalier. Par conséquent, elle ne charge, décharge, stocke, nettoie ni ne transporte du grain. Tous les membres de l'unité de négociation sont des employés des entreprises céréalières et non de la BCTEOA, qui ne négocie pas avec la CCB, avec les sociétés ferroviaires ni avec les agriculteurs. Au-delà des limites de la négociation collective, elle ne peut pas obliger ses membres à faire quoi que ce soit. De toute évidence, ses activités ne consistent pas à exploiter un terminal céréalier, et elle n'est pas propriétaire d'une telle installation.

[158] However, in the earlier decision, *British Columbia Maritime Employers Association*, *supra*, the Board determined that "B.C.M.E.A is a federal work undertaking" (page 360). Thus, the Board concluded in that case that the BCTEOA satisfied the criteria of two or more enterprises, i.e., businesses, and went on to find that, on the facts as they were then, the businesses of PRG and BCTEOA were under common control and direction, for purposes of section 35.

[159] It should be noted that section 35 of the *Code* is not limited to the category of employers defined only as a "business," but also includes: "federal works, undertakings or businesses." Section 2 of the *Code* defines federal work, undertaking or business as "any work, undertaking or business that is within the legislative authority of Parliament." It then lists a number of areas of federal jurisdiction—for example, ships, railways, aircraft—emphasizing that this list is not exhaustive.

[160] The Board had occasion to consider the question of whether an employers' organization should be considered to be a "federal work, undertaking or business" in *British Columbia Maritime Employers Association*, *supra*. In that case, the Board found that BCMEA, an employers' organization, was a federal work, undertaking or business on the basis that an employers' organization is by definition an extension of the employer function. It reasoned as follows:

> An employers' organization is by definition an extension of the employer function. Where that employer function, with respect to which the employers' organization acts, is the activity of employees "employed upon or in connection with the operation of any federal work, undertaking or business" (section 108), we think it is proper to characterize the employers' organization's activity as also being upon or in connection with the operation of a federal work, undertaking or business. Certainly that must be so if the employers' organization is to be treated as an employer under section 131(2)(b). ...
>
> (page 361)

[161] The BCTEOA is the designated employer under section 33 of the *Code*. While the BCTEOA does not itself operate a grain terminal, that is the business of all of the employers who form the BCTEOA and on whose

[158] Toutefois, dans une décision antérieure, *British Columbia Maritime Employers Association*, précitée, le Conseil avait conclu que la BCMEA était une entreprise fédérale (page 360). Par conséquent, il avait déclaré que la BCTEOA satisfaisait au critère qui lui permettait de juger qu'il y avait au moins deux entreprises; il avait donc fini par décider, en se basant sur les faits prouvés alors, que le contrôle et la direction des entreprises de PRG et de la BCTEOA étaient exercés en commun aux fins de l'article 35.

[159] Il importe de souligner ici que l'article 35 du *Code* ne limite pas ce qu'on entend par employeur au seul terme « entreprise », puisqu'il inclut aussi les installations, ouvrages ou secteurs d'activité qui relèvent de la compétence fédérale. L'article 2 du *Code* définit en effet les « entreprises fédérales » (« *federal work, undertaking or business* ») comme les « installations, ouvrages, entreprises ou secteurs d'activité qui relèvent de la compétence législative du Parlement ». La définition est suivie d'une énumération des secteurs d'activité de compétence fédérale, par exemple la navigation et le transport par eau, les chemins de fer, les aéroports, aéronefs ou lignes de transport aérien; il est souligné que la liste n'est pas exhaustive par l'emploi du mot « notamment ».

[160] Le Conseil a été appelé à déterminer si une organisation patronale devrait être considérée comme une « entreprise » dans *British Columbia Maritime Employers Association*, précitée. Il a conclu alors que la BCMEA, une organisation patronale, était une entreprise de compétence fédérale parce qu'une telle organisation est par définition un prolongement de la fonction d'employeur. Son raisonnement était le suivant :

> Une association patronale est par définition une extension de la fonction de l'employeur. Lorsque cette fonction de l'employeur, dont est chargée l'association patronale, concerne des travailleurs « employés dans le cadre d'une entreprise fédérale » (article 108), nous estimons qu'il convient de conclure que l'activité de l'association patronale s'inscrit dans le cadre de celle d'une entreprise fédérale. Il ne peut en être autrement si l'association patronale doit être considérée comme un employeur au sens de l'alinéa 131(2)b)...
>
> (page 361)

[161] La BCTEOA est l'employeur désigné en vertu de l'article 33 du *Code*. Bien qu'elle n'exploite pas elle-même un terminal céréalier, cette exploitation est l'activité de tous les employeurs qui en sont membres

behalf the BCTEOA acts when performing its collective bargaining functions as the designated employer of employees who perform the activities associated with the operation of a grain terminal.

[162] Moreover, under section 33(2)(b), the BCTEOA, as an employers' organization, assumes all rights and obligations of an employer under the *Code*:

> 33.(2)(b) this Part applies, except as otherwise provided, as if the employers' organization were an employer.

[163] As stated in *Saskatchewan Wheat Pool* (1995), 99 di 86 (CLRB no. 1141), the employer under section 33 is the employer for all purposes under Part I of the *Code*:

> Once the Board has "designate[d] the employers' organization to be the employer" pursuant to section 33(1) of the *Code*, and a certification order pursuant to section 28 issues, the "employer" so designated is clothed with all the requisite authority and responsibility which befalls it as a consequence of that order. Without further Board order or direction ... the employer is required to bargain collectively with the representative union (sections 48 and 50) and is **subject to all the provisions of Part I of the *Code* as a consequence of the certification order**. ...
>
> (page 97; emphasis added)

[164] Section 35 is of course included in Part I of the *Code*.

[165] The Board concludes then, that it is proper to characterize the BCTEOA as a federal work, undertaking or business for purposes of section 35 of the *Code*.

[166] This conclusion is reinforced by looking at the potential effects of reaching the opposite conclusion. One potential effect of concluding that the BCTEOA is not a business under section 35 of the *Code* would be to insulate an employers' organization under section 33 from a section 35 single employer declaration. Of course it goes without saying that the provisions of section 33 and 35 should be read so that they are not in conflict with one another.

[167] This issue was already touched upon, although framed differently, in a previous ruling of the Board in this same matter. The BCTEOA and PRG had raised some preliminary objections to this application. A

et pour le compte desquels elle s'acquitte de ses fonctions de négociation collective à titre d'employeur désigné des employés chargés des activités associées à l'exploitation d'un terminal céréalier.

[162] En outre, conformément à l'alinéa 33(2)b) du *Code*, à titre d'organisation patronale, la BCTEOA assume tous les droits et toutes les obligations d'un employeur :

> 33.(2)b) sauf disposition contraire, la présente partie s'applique comme si l'organisation était un employeur.

[163] Comme le Conseil l'a déclaré dans *Saskatchewan Wheat Pool* (1995), 99 di 86 (CCRT n° 1141), l'employeur aux termes de l'article 33 est l'employeur à toutes fins utiles sous le régime de la partie I du *Code* :

> Une fois que le Conseil a « attribué la qualité d'employeur à celle-ci » aux termes du paragraphe 33(1) du *Code* et qu'une ordonnance d'accréditation a été rendue en vertu de l'article 28, l'« employeur » ainsi désigné est investi de tous les pouvoirs et responsabilités que lui confère ladite ordonnance. Sans autre ordonnance ou directive du Conseil et sans recours à l'alinéa 33(2)b), l'employeur doit négocier collectivement avec le syndicat représentant (articles 48 et 50) et est **assujetti à toutes les dispositions de la Partie I du *Code* en raison de l'ordonnance d'accréditation**...
>
> (page 97; c'est nous qui soulignons)

[164] L'article 35 figure bien entendu dans la partie I du *Code*.

[165] Le Conseil conclut donc qu'il est juste de définir la BCTEOA comme une entreprise fédérale aux fins de l'article 35 du *Code*.

[166] Cette conclusion est renforcée par l'examen des conséquences prévisibles de la conclusion contraire. Conclure que la BCTEOA n'est pas une entreprise au sens de l'article 35 du *Code* pourrait empêcher une organisation patronale au sens de l'article 33 d'être visée par une déclaration d'employeur unique en vertu de l'article 35. Or, il va sans dire, bien sûr, que les articles 33 et 35 devraient être interprétés de façon à ne pas être incompatibles.

[167] Le Conseil avait déjà étudié la question – quoiqu'en la présentant différemment – dans une décision portant essentiellement sur la même affaire. La BCTEOA et PRG avaient soulevé des objections

differently constituted panel of the Board determined these preliminary objections in *Prince Rupert Grain Ltd. and British Columbia Terminal Elevator Operators' Association*, October 21, 2004 (CIRB LD 1153). One of the objections was to the effect that a section 35 application could not be used in such a way as to compel association of employers where the same employers had voluntarily chosen not to join together for collective bargaining under section 33 of the *Code*.

[168] The Board ruled that the two provisions had related, but not contradictory purposes and that there was no jurisdictional impediment to making a single employer declaration between employer entities that have chosen voluntarily to join together or who have chosen not to do so, where the requisite single employer criteria and labour relations purpose are present. It reasoned that to hold otherwise would allow the constituent employers to defeat the statutory purposes of a section 35 declaration, by forming or dissolving a voluntary organization under section 33.

[169] The same reasoning applies to the similar but differently framed issue now being argued. That is, to find that an employers' association formed under section 33 is not a "business" for purposes of section 35 would have the potential effect of insulating an employers' organization from a section 35 declaration and its intended statutory purpose.

[170] Section 33 is a reflection of Parliament's desire to give employers the opportunity to voluntarily join together for the purposes of collective bargaining. The creation of this new bargaining agency potentially provides employers with a more effective vehicle for the negotiation and the administration of collective agreements. As stated in *Saskatchewan Wheat Pool et al. (83)*, *supra*, the decision in which the Board issued its section 33 declaration (formerly section 131) designating the BCTEOA as the bargaining agent for the Vancouver Grain Terminals, the purpose underlying the formation and existence of such an employers' organization is that its actions will foster "constructive collective bargaining practices" (pages 409; 525; and 629) (quoted from the Preamble of the *Code*).

préliminaires à la demande dans cette affaire-là. Un autre banc du Conseil les a tranchées dans *Prince Rupert Grain Ltd. et British Columbia Terminal Elevator Operators' Association*, 21 octobre 2004 (CCRI LD 1153). Une des objections consistait à prétendre qu'une demande fondée sur l'article 35 ne pouvait pas servir à obliger des employeurs à s'associer, lorsqu'ils avaient volontairement choisi de ne pas s'unir pour négocier collectivement en vertu de l'article 33 du *Code*.

[168] Le Conseil avait conclu que les deux articles avaient des fins interreliées qui n'étaient pas contradictoires et que rien ne limitait sa compétence pour rendre une déclaration d'employeur unique à l'endroit d'entités patronales qui avaient volontairement choisi de s'unir ou de ne pas le faire lorsqu'on satisfaisait aux critères exigés pour qu'il rende une telle déclaration, et qu'il existait un objectif lié aux relations du travail. Il s'était dit d'avis que ne pas arriver à cette conclusion permettrait aux employeurs intéressés de se soustraire aux objectifs législatifs d'une déclaration invoquant l'article 35, en formant ou dissolvant une organisation à participation facultative en vertu de l'article 33.

[169] Le même raisonnement s'applique à la question analogue – quoique présentée différemment – qu'il faut maintenant trancher. Conclure qu'une association patronale formée en vertu de l'article 33 du *Code* n'est pas une « entreprise » aux fins de l'article 35 pourrait permettre à une organisation patronale de se soustraire à une déclaration fondée sur l'article 35 et de nier la raison d'être qu'elle est censée avoir en vertu du *Code*.

[170] L'article 33 du *Code* exprime la volonté du législateur de donner aux employeurs la possibilité de s'unir volontairement pour négocier collectivement. La création de ce nouvel organisme de négociation peut constituer un moyen plus efficace pour les employeurs de négocier et d'administrer des conventions collectives. Comme le Conseil l'a écrit dans *Saskatchewan Wheat Pool et al. (83)*, précitée, la décision dans laquelle il a rendu la déclaration fondée sur l'article 33 (l'ancien article 131) désignant la BCTEOA comme agent négociateur des terminaux céréaliers de Vancouver, la raison sous-jacente à la formation ainsi qu'à l'existence d'une telle organisation patronale, c'est que ses actions favorisent « des méthodes de règlement positif des différends» (pages 409; 525; et 629) (tiré du Préambule du *Code*).

[171] The membership in a section 33 employer designated bargaining agency is voluntary. An employer may withdraw by simply giving notice under the respective constitution of an employer's organization. A section 35 declaration, on the other hand, makes a finding that several employers are, in fact, operating as a single employer. On the face of it, therefore, a section 35 declaration may seem to compel an employer to remain or become part of a section 33 employer's organization, although its membership is otherwise voluntary.

[172] However, that is not entirely accurate. A section 35 declaration would not compel membership in an employer's organization. Rather, it would only compel that collective bargaining be conducted by "one"employer entity. The purpose underlying section 33 is to permit different and **independent** employers to come together and choose to bargain collectively. Therefore, a section 35 declaration would **only** apply to an employers' organization where such independence as between the constituent member companies did **not** exist or has ceased to exist. It could also apply to compel a third party to combine with the already existing multi-employer bargaining agency, as the applicant union seeks here. This does not limit section 33. It does, however, prevent the improper use of section 33 and the potential frustration of section 35.

[173] The Board therefore concludes that the BCTEOA, consistent with *Prince Rupert Grain Ltd. and British Columbia Terminal Elevator Operators' Association (1155)*, *supra*, is a federal undertaking for purposes of section 35 of the *Code*. It is a legal arrangement created by the *Code* in furtherance of one of the basic purposes of the *Code*, which is the promotion of "constructive collective bargaining practices."

D–Associated and Related Operations

[174] In determining whether two or more operations are associated or related, the Board examines the degree of inter-relationship of the operations of the two businesses. Under this criterion, the Board considers factors such as the similarity or differences in the activities, products and services provided; the vertical

[171] L'adhésion à un organisme de négociation, tel qu'un employeur désigné en vertu de l'article 33, est volontaire. Un employeur peut s'en retirer simplement sur avis conforme aux statuts de l'organisation patronale à laquelle il veut cesser d'adhérer. Par contre, pour rendre une déclaration fondée sur l'article 35, le Conseil doit avoir conclu que plusieurs employeurs agissent en réalité comme un employeur unique. À première vue, une déclaration fondée sur l'article 35 peut donc sembler obliger un employeur à continuer d'appartenir ou à adhérer à une organisation patronale aux fins de l'article 33, quoique sa participation à une telle organisation soit par ailleurs volontaire.

[172] Cela n'est toutefois pas parfaitement exact. Une déclaration invoquant l'article 35 n'obligerait pas un employeur à faire partie d'une organisation patronale, mais exigerait simplement que la négociation collective soit menée par « une » entité patronale. L'objet de l'article 33 consiste à permettre à des employeurs différents et **indépendants** de s'unir en choisissant de négocier collectivement. Il s'ensuit qu'une déclaration invoquant l'article 35 s'appliquerait **seulement** à une organisation patronale, si pareille indépendance des entreprises membres de l'organisation **n'existait pas** ou si elle avait cessé d'exister. Une telle déclaration pourrait aussi obliger une tierce partie à s'unir à un organisme de négociation déjà existant regroupant plusieurs employeurs, et c'est ce que le syndicat cherche à obtenir avec sa demande. Cela ne limite pas l'article 33 du *Code*, mais prévient les risques qu'on l'invoque à tort, de même que les risques de frustration de l'article 35.

[173] Le Conseil conclut donc, comme il l'a écrit dans *Prince Rupert Grain Ltd. and British Columbia Terminal Elevator Operators' Association (1155)*, précitée, que la BCTEOA est une entreprise fédérale aux fins de l'article 35 du *Code*. Il s'agit d'un fondement juridique créé par le *Code* pour atteindre un de ses buts fondamentaux, la promotion de la « pratique des libres négociations collectives ».

D – Exploitations associées et connexes

[174] Lorsqu'il doit déterminer si deux exploitations ou plus sont associées ou connexes, le Conseil examine le degré d'interrelation de leurs activités. Pour ce critère, il se penche sur des facteurs comme la ressemblance ou les différences des activités, des produits et des services offerts, l'intégration verticale des exploitations, le fait

integration of the operations; whether or not they serve the same or similar markets or occupy the same niche; and, the extent to which they have common ownership or management.

[175] To address this issue in this case, it is crucial to examine the membership of the BCTEOA. It is of course made up of the four grain companies who own and operate grain terminals in Vancouver. PRG operates a grain terminal in Prince Rupert. Each of these terminals store, clean and load grain onto ships. Each deals with the CWB and the railways. Each has employees who perform the same functions. There is thus great similarity in the activities, products and services they provide and they ultimately serve the same foreign markets. The Board of Directors of PRG are senior executives of the grain companies that form the BCTEOA.

[176] If one looks at the BCTEOA's primary role of collective bargaining, it is evident that both the BCTEOA and PRG negotiate and administer the terms and conditions of employees in the grain industry, who perform the same work, and belong to the same union.

[177] Therefore, the Board is satisfied that PRG and the BCTEOA are related and associated operations for purposes of section 35 of the *Code*.

E–Common Control and Direction

[178] In relation to common control and direction, the Board has indicated that it does not require total commonality of control such that all the enterprises must be controlled by the same group of individuals (see *The Canadian Press et al.* (1976), 13 di 39; [1976] 1 Can LRBR 354; and 76 CLLC 16,013 (CLRB no. 60)). Rather, it is sufficient if "the policies of the various enterprises are closely coordinated, integrated, and subject to joint direction" (pages 45; 359; and 441).

[179] The union acknowledges that the day-to-day operational control of PRG rests with its local management and its CEO, Mr. Burghardt. However, it states that it relies on the authority exercised by the PRG Board of Directors, and indirectly by the grain

qu'elles desservent – ou ne desservent pas – le même marché ou des marchés semblables ou qu'elles occupent le même créneau, ainsi que la mesure dans laquelle leur propriété ou leur gestion sont communes.

[175] En l'espèce, il est crucial d'examiner la composition de la BCTEOA. Bien entendu, elle est composée des quatre entreprises céréalières propriétaires et exploitantes de terminaux céréaliers à Vancouver. PRG exploite pour sa part un terminal céréalier à Prince Rupert. Chacun de ces terminaux stocke, nettoie et charge du grain dans des navires. Chacun traite avec la CCB ainsi qu'avec des sociétés ferroviaires. Chacun a des employés chargés des mêmes fonctions. Les activités auxquelles ils se livrent, les produits et les services qu'ils offrent se ressemblent donc beaucoup; en définitive, ils desservent aussi les mêmes marchés étrangers. Le conseil d'administration de PRG est composé de cadres supérieurs des entreprises céréalières qui constituent la BCTEOA.

[176] Dès qu'on analyse le rôle fondamental de la BCTEOA – négocier collectivement – il est évident que tant elle que PRG négocient et administrent les conditions d'emploi de travailleurs de l'industrie céréalière qui accomplissent les mêmes tâches et sont membres du même syndicat.

[177] Le Conseil est donc convaincu que PRG et la BCTEOA ont des activités connexes et associées au sens de l'article 35 du *Code*.

E – Contrôle et direction exercés en commun

[178] En ce qui concerne ce critère, le Conseil a déjà fait savoir qu'il n'exige pas que le contrôle soit exercé intégralement en commun au point que toutes les entreprises doivent être contrôlées par le même groupe de personnes (voir *Presse Canadienne et autres* (1976), 13 di 39; [1976] 1 Can LRBR 354; et 76 CLLC 16,013 (CCRT n° 60)). Il suffit que « les politiques des diverses entreprises sont étroitement coordonnées, intégrées et assujetties à une direction en commun » (pages 45; 359; et 441).

[179] Le syndicat reconnaît que le contrôle des activités quotidiennes de PRG est exercé par sa direction locale et son chef de la direction, M. Burghardt, mais n'en maintient pas moins qu'il se base sur l'autorité exercée par le conseil

companies, in directing PRG's long-term strategic decision making.

[180] The union also admits that the grain companies, who constitute the membership of the BCTEOA (and it is not in issue that they control the BCTEOA), and who also sit on the Board of PRG, are competitors. However, the union argues that there is no requirement for total control by one entity; rather, it is sufficient if two or more employers exercise common control over a third entity that is a federal undertaking—for example, a joint venture (see *Murray Hill Limousine Service Ltd. et al., supra*). They state that PRG is such a joint venture.

[181] The evidence before the Board confirms that PRG was formed in 1980 by six grain companies (now four: Agricore United, Cargill Limited, James Richardson International Ltd., Saskatchewan Wheat Pool). These grain companies leased lands from the federal government (National Harbours Board) and built a new terminal. The Alberta Government was and is the principal lender. A Trust was constituted to hold both the lease and the assets of Prince Rupert Grain. The trustee is Ridley Grain Ltd. The grain companies sit on the Board of both Ridley Grain Ltd. and Prince Rupert Grain Ltd. Prince Rupert Grain is operated by the Co-tenants or Consortium under an Operating Agreement and Shipping Agreement. The Board of Directors of PRG are senior executives of these grain companies.

[182] PRG was certified in 1980 for a separate bargaining unit. The union has a total of approximately 500 members—420 in Vancouver and 80 in Prince Rupert. There is a single certification covering all of the terminals in Vancouver. For purposes of collective bargaining there is a single employer, the BCTEOA, designated under section 33, who bargains with the union in Vancouver. This section 33 declaration was issued in 1977; however, the grain companies have been bargaining together since 1951. PRG was a member of the BCTEOA from 1980–2000 and was signatory to the industry collective agreement during this time.

d'administration de l'entreprise (et indirectement par les entreprises céréalières) pour diriger le processus décisionnel à long terme de l'entreprise.

[180] Le syndicat admet aussi que les entreprises céréalières membres de la BCTEOA (personne ne conteste qu'elles la contrôlent) dont les dirigeants siègent aussi au conseil d'administration de PRG se font concurrence. Néanmoins, il affirme que le *Code* n'exige pas qu'une seule entité exerce un contrôle intégral, mais qu'il suffit plutôt qu'au moins deux employeurs contrôlent en commun une tierce partie qui est une entreprise fédérale, par exemple une coentreprise (voir *Service de Limousine Murray Hill Ltée et autre*, précitée). Il déclare donc que PRG est bel et bien une coentreprise.

[181] La preuve soumise au Conseil confirme que PRG a été créée en 1980 par six entreprises céréalières (il en reste quatre : Agricore United, Cargill Limited, James Richardson International Ltd. et Saskatchewan Wheat Pool). Ces entreprises ont loué des terrains appartenant au gouvernement fédéral (plus précisément à la Société canadienne des ports) pour y construire un nouveau terminal. Le gouvernement de l'Alberta était et demeure le principal créancier de ce terminal. Les entreprises céréalières fondatrices ont créé une fiducie titulaire du bail qui détient les actifs de Prince Rupert Grain. La fiduciaire est Ridley Grain Ltd. Les entreprises céréalières sont représentées au conseil d'administration de Ridley Grain Ltd. de même qu'à celui de Prince Rupert Grain Ltd., qui est exploitée par les cotenants ou par le Consortium en vertu d'une entente d'exploitation et d'une entente d'expédition. Le conseil d'administration de PRG est composé de cadres supérieurs des entreprises céréalières intéressées.

[182] En 1980, une unité de négociation distincte a été accréditée pour PRG. Le syndicat qui la représente compte en tout quelque 500 membres, dont 420 à Vancouver et 80 à Prince Rupert. Un seul et même certificat d'accréditation a été délivré pour tous les terminaux de Vancouver. Aux fins de la négociation collective, un employeur unique, la BCTEOA, désignée en vertu de l'article 33, négocie avec le syndicat à Vancouver. La déclaration d'employeur unique fondée sur l'article 33 a été rendue en 1977, mais les entreprises céréalières négocient ensemble depuis 1951. PRG était membre de la BCTEOA de 1980 à 2000; elle a signé toutes les conventions collectives sectorielles négociées durant cette période.

[183] In addressing this issue of common control and direction, all the parties adduced further evidence directed at the following factors: the role of the Board of Directors, the role of the Alberta Government, the role of the CWB and railways, PRG's decision to leave the BCTEOA, the lockout of 2002 and collective bargaining in 2005. It is from these evidentiary disputes that the parties have framed their conclusions regarding the criterion of common control and direction.

[184] Two former PRG Board members testified on the role of the Board of Directors in the operation of PRG: Mr. Cummings on behalf of the union, Mr. Strang on behalf of the PRG. Both witnesses were credible and neither were partisan in their evidence.

[185] Both Mr. Cummings and Mr. Strang testified that the PRG Board did not involve itself in the day-to-day operations of PRG. Both stated that they had a high regard for Mr. Burghardt, and as Mr. Cummings stated, he was given a lot of "freedom" by the Board of Directors. Both emphasized that although they played a representative role, Mr. Cummings in regard to Agricore, and Mr. Strang in regard to the Government of Alberta, they also had a fiduciary obligation to ensure that PRG was run in its own best interest.

[186] Both Mr. Cummings and Mr. Strang emphasized that the PRG Board did not have any role in the negotiation and administration of collective agreements—"nothing at all," as stated by Mr. Cummings. And very importantly, both took on the role of trying to find a solution to the enormous debt that "dominated everything," as Mr. Burghardt stated. Mr. Cummings testified that PRG was "technically insolvent." Mr. Strang, whose expertise was in insolvency, was appointed by the Government of Alberta to "extricate" itself from its loan. Over a number of years, PRG had often been unable to make even interest payments never mind payments on the principal in regard to its debt to the Alberta Government. A loan that initially started out at $106 million had ballooned to $195 million at the date of the

[183] Toutes les parties ont produit d'autres éléments de preuve sur cette question du contrôle et de la direction exercés en commun à l'égard des facteurs suivants : le rôle du conseil d'administration, celui du gouvernement de l'Alberta, celui de la CCB et celui des sociétés ferroviaires, la décision de PRG de se retirer de la BCTEOA, le lock-out de 2002 et les négociations collectives en 2005. C'est sur ces éléments de preuve contestés que les parties ont appuyé leurs conclusions quant au critère du contrôle et de la direction exercés en commun.

[184] Deux anciens membres du conseil d'administration de PRG ont témoigné sur le rôle de ce conseil dans l'exploitation de l'entreprise : M. Cummings pour le syndicat et M. Strang pour PRG. Les deux étaient crédibles et leurs témoignages n'étaient pas partisans.

[185] M. Cummings et M. Strang ont témoigné que le conseil de PRG n'intervenait pas dans les activités quotidiennes de l'entreprise. Ils ont tous deux déclaré tenir M. Burghardt en haute estime; comme M. Cummings l'a dit, le conseil d'administration lui accordait une grande « liberté ». Les deux témoins ont aussi souligné que, même s'ils jouaient un rôle de représentation (pour Agricore dans le cas de M. Cummings et pour le gouvernement de l'Alberta dans celui de M. Strang), ils avaient aussi l'obligation fiduciaire de s'assurer que PRG était gérée dans son propre intérêt.

[186] M. Cummings et M. Strang ont tous deux souligné que le conseil d'administration de PRG ne jouait aucun rôle dans la négociation et l'administration des conventions collectives. M. Cummings a dit qu'il ne faisait « rien du tout » à cet égard. En outre, et c'est très important, ces témoins avaient tous deux assumé la tâche de tenter de trouver une solution au problème de l'énorme dette qui « l'emportait sur tout », comme M. Burghardt l'a déclaré. M. Cummings a témoigné que PRG était « en principe insolvable ». M. Strang, dont la spécialité est précisément l'insolvabilité, avait été nommé par le gouvernement de l'Alberta, qui voulait « se dépêtrer » du prêt qu'il avait consenti. Pendant plusieurs années, PRG s'est souvent révélée incapable de payer même les intérêts courus sur sa dette envers le gouvernement de l'Alberta, et encore moins de

hearing. The total indebtedness of PRG was approximately $300 million.

[187] Mr. Cummings stated that the grain companies, in order to restructure the debt, had to either guarantee the debt itself, or guarantee a certain amount of the grain as throughput to PRG. It should be recalled that under the current Trust document, the grain companies are not liable for the debt of PRG; in other words, the Alberta Government's recourse is only to the assets of PRG. The grain companies decided that they were unable or unwilling to guarantee the debt of PRG. Guaranteeing grain, however, had several problems: first, it is less profitable to send grain to PRG—a $2.00 rather than an $8.00 profit, as stated by Mr. Cummings; second, there is an excess capacity on the West Coast and the shipping of more grain to PRG would mean the closure of at least one grain facility in Vancouver. As both Mr. Cummings and Mr. Strang noted, the industry was not willing to make this hard decision, notwithstanding that the Alberta Government was agreeable to reducing the debt from $197 million to $87 million. Both Mr. Cummings and Mr. Strang testified that the Board of Directors had to operate by consensus and that each grain company had a veto since no one had majority control on the Board. Mr. Strang referred to the grain industry on the West Coast as "dysfunctional." Ultimately, neither Mr. Cummings nor Mr. Strang was successful in addressing this debt.

[188] During much of the period that Mr. Cummings and Mr. Strang sat on the Board of Directors (Mr. Cummings 1995–2001; Mr. Strang 1997–2004), and for much of its history, PRG had been used, they both stated, as an "overflow terminal." With the repeal of the Crows Nest rates it was more expensive to ship grain through PRG, $6.50 per tonne in 1996 and $2.50 at the time of the lockout in 2002. It was therefore less profitable for the grain companies to ship grain through PRG. However, as Mr. Donders stated, the grain companies were required to process at least one million

rembourser une partie du capital. Le prêt, qui était au départ de 106 millions de dollars, était devenu une dette de 195 millions de dollars à la date de l'audience. L'endettement total de PRG s'élevait à quelque 300 millions de dollars.

[187] M. Cummings a déclaré que les entreprises céréalières devaient soit garantir la dette, soit garantir à PRG une certaine quantité de grain pour pouvoir restructurer la dette. Il faut se rappeler que l'Acte de fiducie stipule que ces entreprises ne sont pas responsables de la dette de PRG, ce qui signifie que le seul recours dont le gouvernement de l'Alberta pourrait se prévaloir consiste à prendre le contrôle des actifs de PRG. Or, les entreprises céréalières ont décidé qu'elles n'étaient pas capables de garantir la dette de l'entreprise ou pas disposées à le faire. Cela dit, garantir les quantités de grain nécessaires posait plusieurs problèmes d'abord parce qu'il est moins profitable de vendre du grain à PRG qu'à ces entreprises, avec une marge bénéficiaire de 2 $ plutôt que de 8 $ pour la même quantité de grain – comme M. Cummings l'a précisé – puis parce que la capacité des terminaux de la côte ouest dépasse l'offre et que faire passer plus de grain par PRG entraînerait la fermeture d'au moins un terminal de Vancouver. M. Cummings et M. Strang ont affirmé que l'industrie des terminaux n'était pas disposée à prendre cette décision difficile même si le gouvernement de l'Alberta était disposé, lui, à réduire son dû, en ramenant la somme de 197 à 87 millions de dollars. MM. Cummings et Strang ont témoigné que le conseil d'administration de PRG devait fonctionner par consensus et que chaque entreprise céréalière qui y était représentée avait un droit de veto, puisqu'aucune d'entre elles n'avait la participation majoritaire qui lui aurait permis de la contrôler. M. Strang a qualifié l'industrie céréalière de la côte ouest de « dysfonctionnelle ». En définitive, ni M. Cummings ni M. Strang n'ont réussi à résoudre le problème de la dette de PRG.

[188] Pendant une grande partie de la période durant laquelle MM. Cummings et Strang ont fait partie de son conseil d'administration (M. Cummings de 1995 à 2001 et M. Strang de 1997 à 2004) et pendant une grande partie de son histoire, PRG a été selon eux « le terminal servant à traiter l'excédent ». Avec l'abrogation des tarifs du Pas du Nid-du-Corbeau, il était devenu plus coûteux d'exporter du grain en passant par PRG que par Vancouver (de 6,50 $ la tonne en 1996 et de 2,50 $ la tonne au moment du lock-out de 2002), de sorte qu'il était moins profitable pour les entreprises céréalières

tonnes through PRG so they would not be compelled to put in cash in order to meet PRG's obligations. As a result, the PRG terminal was usually opened for approximately half the year, October through March.

[189] It was these two factors, the opening and closing of the PRG terminal and the total amount of throughput, that became one of the union's central focuses in regard to the issue of common direction and control. It was these two factors that underlie their view of PRG's withdrawal from the BCTEOA and the BCTEOA's lockout of the union in 2002.

[190] Mr. Cummings stated that the Board of Directors concerned itself with strategic decisions such as the opening and closing of the PRG terminal. Conversely, Mr. Strang stated that the decision to open and close the PRG terminal was a decision of local management, and that this decision was based upon the "flow of grain, crop size and the CWB." This is the most important area of conflict in the evidence between Mr. Cummings and Mr. Strang.

[191] This seeming inconsistency is resolved, however, by regard to the time that each served as Board members, and on Mr. Strang's evidence of the expanded role of management, and in particular Mr. Burghardt's role, over the last number of years. Mr. Burghardt stated that there had been director-led openings and closings in the past. However, as CEO, beginning in 2002, he had clear authority to open and close the PRG terminal. He stated that in the lockout of 2002, he opened the PRG terminal and negotiated the terms of that opening directly with the CWB. Thus, there was no involvement of the PRG Board of Directors in regard to the opening of the PRG terminal in September 2002. Mr. Strang, who sat on the Board of Directors at this time, confirms Mr. Burghardt's evidence. Mr. Cummings had left the Board in 2001. Mr. Cummings began with the PRG Board (1995) at the time when PRG itself had sought to be joined together with the BCTEOA as a single employer (1996).

d'exporter du grain via le nouveau terminal. Toutefois, comme M. Donders l'a déclaré, ces entreprises devaient envoyer au moins un million de tonnes de grain à PRG chaque année pour éviter d'être obligées d'y injecter de l'argent frais afin qu'elle puisse s'acquitter de ses obligations. Il s'ensuit que le terminal de PRG était habituellement ouvert à peu près la moitié de l'année, d'octobre à mars.

[189] Ce sont ces deux facteurs, l'ouverture et la fermeture du terminal de PRG et la quantité totale de grain qu'il traitait, qui sont devenus une pierre d'achoppement pour le syndicat dans le contexte du contrôle et de la direction communs qu'il prétend exister. Ce sont ces deux facteurs qui sous-tendent son interprétation du retrait de PRG de la BCTEOA de même que du lock-out que l'Association lui a imposé en 2002.

[190] M. Cummings a déclaré que le conseil d'administration de PRG s'intéressait aux décisions stratégiques comme celles d'ouvrir et de fermer son terminal, alors que M. Strang a dit que la décision de l'ouvrir et de le fermer était prise par la direction locale en fonction de la quantité de grain, de l'importance de la récolte et de la CCB. C'est sur ce point que les témoignages de M. Cummings et de M. Strang diffèrent le plus.

[191] Cela semble être une contradiction, mais pas si l'on tient compte de la période pendant laquelle chacun de ces témoins a siégé au conseil et de ce que M. Strang a déclaré sur le rôle plus important de la direction locale (et surtout de M. Burghardt) au cours des dernières années. M. Burghardt a bel et bien déclaré qu'il y avait eu dans le passé des ouvertures et des fermetures du terminal à l'instigation des membres du conseil d'administration. Toutefois, en sa qualité de chef de la direction à partir de 2002, il avait manifestement le pouvoir d'ouvrir et de fermer le terminal. Il a déclaré l'avoir ouvert pendant le lock-out de 2002 en négociant ses conditions d'ouverture directement avec la CCB. Le conseil d'administration n'avait donc pas participé au processus d'ouverture du terminal de PRG en septembre 2002. M. Strang, qui était membre du conseil d'administration à l'époque, a confirmé le témoignage de M. Burghardt. M. Cummings a quitté le conseil en 2001; il avait commencé à y siéger en 1995, à l'époque où PRG elle-même avait cherché à devenir membre de la BCTEOA en tant qu'employeur unique (en 1996).

[192] The union argued that PRG's withdrawal from the BCTEOA in 2000 was part of a bargaining strategy of the BCTEOA to direct grain from Vancouver to PRG in order to enhance its bargaining power in relation to the union. Mr. Cummings and Mr. Strang were both equally clear that the idea of PRG separating from the BCTEOA came from Mr. Burghardt and not the Board of Directors. Further, the issue of a joint bargaining strategy between PRG and the BCTEOA was, as Mr. Cummings stated, "never raised as a suggestion." Indeed, Mr. Cummings stated that he had had some reservations about PRG leaving the BCTEOA because he thought it might "weaken" the employer's bargaining strategy by "dividing the employer group."

[193] The union next argues that the grain companies were able to enhance their bargaining power by maintaining the lockout and yet still ensure the flow of grain by directing that grain from Vancouver to PRG. However, some 90–95% of the grain that goes through PRG is Canada Wheat Board grain. Mr. Ward Weisensel is the Chief Operating Officer of the Canada Wheat Board. At the time of the lockout, he was Vice-President of Transportation and was responsible for loading all grain onto ships on the West Coast. Mr. Weisensel stated that it is the CWB that makes the decision as to what port wheat is shipped to and from. In the lockout of 2002, Mr. Weisensel stated that Prince Rupert was the "only viable alternative," notwithstanding that there was a premium of $2.50 per tonne in increased shipping charges. He stated that it is the responsibility of the CWB to deliver grain, mitigate costs and obtain the best return for farmers.

[194] CWB grain constitutes approximately 70–75% of Vancouver grain. The remainder of the grain is non-CWB grain, and, as described by Mr. Carefoot (Agricore), it is the individual grain companies that manage the "entire span of handling" in regard to this grain. It is only on this grain therefore that the grain companies have any decision making authority in regard to its destination. Mr. Carefoot, the Chief Financial Officer for Agricore, stated that the entire shipper's return from PRG to Agricore ending the period of 2003, which includes the 2002 lockout, amounted to less than the fixed costs of one month of the lockout.

[192] Le syndicat a maintenu que le retrait de PRG de la BCTEOA, en 2000, était un élément de la stratégie de négociation de l'Association, qui voulait réacheminer du grain de Vancouver à PRG afin d'accroître son pouvoir de négociation à l'égard du syndicat. Pourtant, MM. Cummings et Strang ont tous deux été tout aussi clairs quand ils ont dit que l'idée du retrait de PRG de la BCTEOA venait de M. Burghardt et non du conseil d'administration. En outre, M. Cummings a dit qu'on « n'avait jamais suggéré » l'adoption d'une stratégie de négociation conjointe de PRG et de la BCTEOA. M. Cummings a d'ailleurs déclaré qu'il avait eu des réserves sur le retrait de PRG de l'Association parce qu'il craignait que cela ne sape la stratégie de négociation de l'employeur en divisant la partie patronale.

[193] Le syndicat a ensuite prétendu que les entreprises céréalières avaient réussi à accroître leur pouvoir de négociation en maintenant le lock-out tout en continuant d'assurer le passage du grain en le réacheminant de Vancouver à PRG. Pourtant, de 90 % à 95 % du grain qui passe par PRG provient de la Commission canadienne du blé. Ward Weisensel est le chef de l'exploitation de la CCB. Au moment du lock-out, il était vice-président des Transports à la CCB et responsable du chargement de toutes ses céréales dans des navires sur la côte ouest. Il a déclaré que c'est la CCB qui décide à quel port envoyer du grain et de quel port l'exporter. Pendant le lock-out de 2002, M. Weisensel a déclaré que Prince Rupert était la seule solution viable, même s'il fallait payer des frais de transport de 2,50 $ la tonne de plus. Il a déclaré que la CCB est responsable de l'expédition du grain, de la mitigation des coûts et de l'obtention du meilleur prix possible pour les agriculteurs.

[194] La CCB expédie environ 70 % à 75 % du grain qui passe par Vancouver. Le reste ne provient pas d'elle; comme M. Carefoot (d'Agricore) l'a dit, ce sont les entreprises céréalières individuelles qui gèrent « toute la manutention de ce grain ». C'est donc seulement sur la destination du grain qu'elles contrôlent que ces entreprises ont un pouvoir décisionnel quelconque. M. Carefoot, le chef financier d'Agricore, a dit que le total des recettes provenant des expéditeurs générées par PRG pour Agricore à la fin de la période de 2002-2003 (qui comprenait celle du lock-out de 2002) équivalaient à moins que les coûts fixes d'un mois du lock-out.

[195] Mr. Graham, the Terminal Manager for Agricore, described the employer's strategy during the bargaining in 2002, and consequent lockout, as "aggressive" and added that the BCTEOA and the individual employers had a "steely resolve." He stated that the actual lockout "evolved" among the BCTEOA representatives over time. He said that the bargaining strategy was locally driven and not directed from head office (although, of course, significant financial matters had to involve head office). He testified that amongst the BCTEOA members, there had been no prior discussion about redirecting grain to PRG and that the BCTEOA had "no authority" to redirect grain to PRG; that it was "up to the Canada Wheat Board what corridor it wants to use for the export of grain."

[196] Mr. Graham explained that he viewed PRG as a "sleeping giant" and that he was unhappy about the redirection of grain to PRG during the lockout. He saw PRG as a "formidable competitor" and that once grain was forwarded to PRG, he believed that things would be "worse off for Vancouver." Mr. Graham noted that the "bottom line" is that he "wants the grain to stay in Vancouver."

[197] Both Mr. Strang and Mr. Cummings echoed Mr. Graham's comments that any grain that went to PRG would be at the expense of Vancouver terminals; indeed, to the extent of perhaps forcing at least one of the terminals in Vancouver to close.

[198] Mr. Strang stated that he expected Mr. Burghardt to run PRG "independently and profitably." He said that he saw this as consistent with the Trust Agreement, which imposed a fiduciary duty on all directors to ensure that the terminal not only met its financial obligations, but also maintained the facility; that it did not dispose of significant assets and that it did not incur expenses in excess of $500,000 without the prior approval of the Government of Alberta. Further, PRG was required to file annual certificates of compliance with the Trust Agreement as well as audited financial statements. Mr. Strang emphasized that the Alberta Government had a strong interest in keeping PRG open as a viable corridor for the export of its provincial goods.

[195] M. Graham, le directeur du terminal d'Agricore, a qualifié d'agressive la stratégie de l'employeur durant la ronde de négociation de 2002 et pendant le lock-out qui a suivi, en ajoutant que la BCTEOA et les employeurs pris individuellement étaient « fermement déterminés ». Il a déclaré que l'idée du lock-out s'était graduellement imposée chez les représentants de la BCTEOA. Selon lui, la stratégie de négociation était d'inspiration locale, plutôt que dictée par les sièges sociaux (les décisions financières importantes nécessitaient toutefois l'intervention des sièges sociaux, bien sûr). Il a témoigné qu'il n'y avait pas eu de discussions préalables entre les membres de la BCTEOA sur le détournement du grain vers PRG, et que l'Association n'avait « pas le pouvoir » de rediriger du grain chez PRG, puisque c'est la Commission canadienne du blé qui décide quel couloir emprunter pour exporter ses céréales.

[196] M. Graham a expliqué qu'il considérait PRG comme un « géant qui dormait » et qu'il n'était pas content du fait qu'il y avait eu détournement du grain vers PRG durant le lock-out. Il considérait l'entreprise comme une « concurrente redoutable », en disant être convaincu que les choses iraient plus mal pour Vancouver une fois qu'on enverrait du grain à PRG. Il a souligné qu'au fond, il voulait « que le grain reste à Vancouver ».

[197] M. Strang et M. Cummings ont fait écho au témoignage de M. Graham en déclarant que tout le grain envoyé à PRG le serait aux dépens des terminaux de Vancouver, et que cela pourrait même entraîner la fermeture d'au moins un des terminaux de la ville.

[198] M. Strang a dit qu'il s'attendait à ce que M. Burghardt gère PRG « indépendamment et profitablement ». Selon lui, c'était compatible avec l'Acte de fiducie, qui imposait à tous les administrateurs de l'entreprise l'obligation de s'assurer non seulement qu'elle s'acquitterait de ses obligations financières, mais aussi qu'elle assurerait l'entretien du terminal; il a précisé que l'entreprise n'avait pas de gros actifs et qu'elle n'engageait pas de dépenses de plus de 500 000 $ sans l'approbation préalable du gouvernement de l'Alberta. En outre, PRG était tenue de soumettre annuellement des certificats de conformité à l'Acte de même que des états financiers vérifiés. Il a souligné que le gouvernement de l'Alberta avait vraiment intérêt à garder PRG ouverte, en tant que couloir viable pour l'exportation des céréales de la province.

[199] Finally, it should be noted that Mr. Burghardt dealt exclusively on behalf of PRG with the CWB and CNR, two essential actors influencing in the amount of grain that is shipped through PRG. He stated that his dealings with both the CWB and CNR are confidential and are not shared with the Board of Directors, who are aware of this and respect that confidentiality. Further, he stated that the PRG terminal continued operations uninterrupted for the next 36 months after the lockout. Moreover, he has managed to reduce the freight rates to PRG to the extent that they are now lower than those rates to Vancouver. He also stated that the PRG facility is now superior in its productivity to the Vancouver terminals. This includes the processing of CNR rail cars who now prefer PRG to the Vancouver Terminals.

[200] The Board concludes, therefore, that Mr. Burghardt, consistent with the terms of the Trust, and with the agreement of the Board of Directors, operates the PRG facility independently from, and in competition with, the Vancouver terminals. Further, Mr. Burghardt withdrew from the BCTEOA on his own initiative, independent of the Board of Directors, and he did so for *bona fide* operational reasons. Mr. Burghardt saw the 2002 lockout as an opportunity to obtain grain that he would not otherwise acquire and to develop relationships with both the CWB and CNR, which would enhance Prince Rupert Grain to the detriment of the Vancouver terminals. PRG, on the evidence, is a terminal that appears to be superior in terms of productivity, and has, since the lockout, increased its output. In addition, the terms of the Trust Agreement, and the role of the Alberta Government, are clearly constraints that further ensure PRG is run "independently and profitably." Accordingly, the Board finds that PRG is not under the common control and direction of the BCTEOA.

F–Labour Relations Purpose

[201] In addition, or in the alternative, the Board has also concluded that there is no legitimate labour relations purpose for issuing a section 35 declaration.

[199] Enfin, il vaut la peine de rappeler que M. Burghardt était le seul à traiter au nom de PRG avec la CCB et avec le CN, deux intervenants essentiels qui jouaient un rôle crucial dans la détermination du tonnage de grain exporté en passant par PRG. Il a déclaré que ses rapports avec l'une et l'autre étaient confidentiels et qu'il n'en parlait pas au conseil d'administration; les administrateurs le savaient et respectaient le caractère confidentiel de ses discussions dans ce contexte. Qui plus est, M. Burghardt a déclaré que le terminal de PRG avait poursuivi ses activités sans interruption pendant 36 mois après le lock-out. Il a ajouté qu'il avait réussi à réduire les tarifs de transport des marchandises à PRG au point qu'ils sont désormais inférieurs à ceux de Vancouver et déclaré que le terminal de PRG a désormais une productivité supérieure à celle des terminaux de Vancouver, ce qui inclut le traitement des wagons du CN, qui préfère désormais son terminal à ceux de Vancouver.

[200] Le Conseil conclut par conséquent que M. Burghardt exploite le terminal de PRG indépendamment des terminaux de Vancouver et en concurrence avec eux conformément aux modalités de l'Acte, avec l'accord de son conseil d'administration. De plus, il s'est retiré de la BCTEOA de sa propre initiative, indépendamment de son conseil d'administration, et il l'a fait pour des raisons opérationnelles valables. Il considérait le lock-out de 2002 comme une possibilité d'obtenir du grain qu'il n'aurait pas pu se procurer autrement, de même qu'une occasion d'établir des relations tant avec la CCB qu'avec le CN, ce qui allait renforcer la position de PRG au détriment des terminaux de Vancouver. La preuve a révélé que le terminal de PRG semble avoir une productivité supérieure et qu'il a accru son rendement depuis le lock-out. En outre, les conditions de l'Acte de fiducie et les pressions du gouvernement de l'Alberta sont de toute évidence des contraintes qui contribuent encore davantage à garantir une exploitation indépendante et profitable de l'entreprise. Le Conseil conclut donc que le contrôle et la direction de PRG ne sont pas exercés en commun avec la BCTEOA.

F – Objectif lié aux relations du travail

[201] Qui plus est, ou subsidiairement, le Conseil a aussi conclu que rendre une déclaration en vertu de l'article 35 ne remplirait aucun objectif légitime lié aux relations du travail.

[202] The purpose of a single employer declaration has traditionally been considered to be remedial in nature. The declaration is designed to prevent the erosion or undermining of bargaining rights or the avoidance of obligations under the *Code* through corporate restructuring or other business arrangements. The purpose has been expanded somewhat to take into account the benefits to be derived from a rationalization of bargaining units which will promote sound labour relations and prevent or minimize disruption caused by inter-unit conflicts or corporate reorganizations (see *Air Canada et al.*, [2000] CIRB no. 78; and 2000 CLLC 220-059).

[203] On the other hand, section 35 is not intended to be used as a means of enhancing existing bargaining rights (see *British Columbia Telephone Company and Canadian Telephones and Supplies Ltd.* (1977), 24 di 164; [1978] 1 Can LRBR 236; and 78 CLLC 16,122 (CLRB no. 108)), or exempting a bargaining agent from having to organize an otherwise genuinely distinct group of employees. Nor should the Board be persuaded to issue such a declaration where the sole purpose or effect is to strengthen one party's hand or tip the balance of bargaining power in favour of one side or the other (see *Calgary Television Limited and Lethbridge Television Limited* (1977), 25 di 399; and [1978] 1 Can LRBR 532 (CLRB no. 118)).

[204] For purposes of this case, this issue involves an examination of the current bargaining structure, the 2002 lockout and the 2005 negotiations.

[205] The union states that the current bargaining structure is "inherently unstable." In seeking a section 35 declaration, it states that the Board has the opportunity to "rationalize the current bargaining structure and enhance industrial stability." It relies on the Board's policy statement in *Air Canada et al.*, [2000] CIRB no. 90; 65 CLRBR (2d) 50; and 2001 CLLC 220-010 stating:

> [21] ... The Board thereby recognized that section 35 could be applied to restructure bargaining units if such restructuring

[202] On a traditionnellement considéré que la raison d'être d'une déclaration d'employeur unique était une forme de redressement. En effet, la déclaration est censée prévenir l'érosion ou l'affaiblissement des droits de négociation, ou encore le risque que les employeurs se soustraient aux obligations que le *Code* leur impose grâce à une restructuration ou une autre forme d'arrangement corporatif. Sa pertinence s'est étendue à la longue aux avantages susceptibles d'être tirés d'une rationalisation des unités de négociation propice à d'harmonieuses relations du travail ainsi qu'à la prévention ou la réduction au minimum des perturbations causées par des conflits entre unités de négociation ou par des réorganisations d'entreprises (voir *Air Canada et autres*, [2000] CCRI n° 78; et 2000 CLLC 220-059).

[203] Cela dit, l'article 35 n'est pas censé servir à renforcer des droits de négociation existants (voir *British Columbia Telephone Company et Canadian Telephones and Supplies Ltd.*(1977), 24 di 164; [1978] 1 Can LRBR 236; et 78 CLLC 16,122 (CCRT n° 108)), ou encore à exempter un agent négociateur de l'obligation de syndiquer un groupe d'employés vraiment distinct par ailleurs. Le Conseil ne devrait pas non plus se laisser persuader de prononcer une déclaration d'employeur unique dont le seul but – ou le seul effet – serait de renforcer la position d'une partie ou de faire pencher la balance des pouvoirs de négociation d'un côté ou de l'autre (voir *Calgary Television Limited et Lethbridge Television Limited* (1977), 25 di 399; et [1978] 1 Can LRBR 532 (CCRT n° 118)).

[204] En l'espèce, le Conseil doit analyser la structure de négociation actuelle, le lock-out de 2002 et les négociations de 2005.

[205] Le syndicat affirme que la structure de négociation actuelle est « fondamentalement instable ». Dans sa demande de déclaration fondée sur l'article 35, il déclare que le Conseil a l'occasion de « rationaliser la structure de négociation actuelle et d'accroître la stabilité industrielle ». Il invoque la déclaration de principe que le Conseil a faite dans *Air Canada et autre*, [2000] CCRI n° 90; 65 CLRBR (2d) 50; et 2001 CLLC 220-010 :

> [21] ... Le Conseil a ainsi reconnu que l'article 35 pouvait s'appliquer dans les cas de restructuration d'unités de

promotes other valid labour relations objectives, which need not necessarily be remedial in nature. ...

(pages 9; 57; and 143,074)

[206] The current bargaining structure in Vancouver is a single multi-employer bargaining unit. The grain companies have joined together as a single employer under the BCTEOA and the union is certified for one bargaining unit comprising all employees of the Vancouver terminals. In Prince Rupert, there is a single bargaining unit. From 1980–2000, the BCTEOA bargained not only on behalf of the Vancouver terminals, but also on behalf of the Prince Rupert Terminal. PRG was signatory to the industry collective agreement.

[207] However, in 2000, PRG left the BCTEOA. There have been two subsequent collective agreements in Vancouver negotiated without PRG, January 1, 2001–December 31, 2005; January 1, 2006–December 31, 2010. There have also been two "stand-alone" collective agreements negotiated between PRG and the union at Prince Rupert: January 1, 2001–December 31, 2004; January 1, 2005–December 31, 2008. The two collective agreements in Prince Rupert have been reached without either strike or lockout. Mr. Burghardt stated that the current relationship between PRG and the union is better than it had been when PRG was a member of the BCTEOA. He has made ground in crafting a "made in Prince Rupert collective agreement" that is more responsive to PRG's own needs (i.e., scheduling). The January 1, 2001–December 31, 2005 collective agreement in Vancouver was the subject of the 2002 lockout; however, the second collective agreement was reached by the BCTEOA and union without either strike or lockout.

[208] As the Board stated in *Prince Rupert Grain (167)*, *supra*, it was "not convinced that PRG's departure from the BCTEOA would be greatly detrimental to labour relations between it and the union." (pages 22; and 76). Subsequent events have proved the Board correct in its conclusion.

négociation si cela favorise l'atteinte d'autres objectifs liés aux relations du travail, lesquels objectifs ne sont pas nécessairement réparateurs...

(pages 9; 57; et 143,074)

[206] La structure de négociation actuelle à Vancouver consiste en une seule et même unité de négociation regroupant des employés de plusieurs employeurs. Les entreprises céréalières se sont réunies pour former un employeur unique avec la BCTEOA, tandis que le syndicat est accrédité pour représenter une unité de négociation composée de tous les employés des terminaux de Vancouver. À Prince Rupert aussi, il n'y a qu'une seule unité de négociation. De 1980 à 2000, la BCTEOA négociait non seulement pour les terminaux de Vancouver, mais aussi pour celui de Prince Rupert; PRG était signataire de la convention collective sectorielle.

[207] En 2000, PRG s'est retirée de la BCTEOA, qui a négocié depuis deux conventions collectives à Vancouver sans elle, la première pour la période du 1er janvier 2001 au 31 décembre 2005 et la seconde pour celle du 1er janvier 2006 au 31 décembre 2010. PRG a elle aussi négocié deux conventions collectives « distinctes » avec le syndicat à Prince Rupert, la première pour la période du 1er janvier 2001 au 31 décembre 2004 et l'autre pour celle du 1er janvier 2005 au 31 décembre 2008. Les deux conventions collectives conclues à Prince Rupert l'ont été sans grève ni lock-out. M. Burghardt a déclaré que la relation actuelle entre PRG et le syndicat est meilleure qu'elle ne l'était quand l'entreprise était membre de la BCTEOA. Il a fait des progrès en concluant une « convention collective faite à Prince Rupert » mieux adaptée aux besoins particuliers de l'entreprise (autrement dit avec un horaire de travail qui lui convient mieux). La convention collective négociée à Vancouver pour la période du 1er janvier 2001 au 31 décembre 2005 est celle dont les négociations ont été marquées par le lock-out de 2002, quoique la BCTEOA ait conclu sans grève ni lock-out sa convention collective suivante avec le syndicat.

[208] Comme le Conseil l'a déclaré dans *Prince Rupert Grain Ltd. (167)*, précitée, il n'était « pas convaincu que le retrait de PRG de la BCTEOA serait très préjudiciable aux relations de travail entre la société et le syndicat » (pages 22; et 76). Les événements survenus depuis ont prouvé qu'il avait raison.

[209] The evidence adduced by both sides clearly indicated that the 2002 lockout involved hard bargaining. The employer wanted concessions and the union was concerned about its laid-off members. The crop was amongst the smallest in the past 30 years and it was clear to all parties that if PRG opened, it could handle all of the grain to be shipped from the West Coast. The union, realizing this, attempted to shut down the PRG terminal. When this strategy failed, it decided to obtain the best agreement it could at PRG and then use it as a template for Vancouver.

[210] The union repeatedly stated that the lockout in Vancouver lasted longer than it would have if PRG had remained closed. The Board accepts this. As Mr. MacPherson stated, PRG permitted the grain to flow, and, as a consequence, this lessened both the political and economic pressures on the parties. The union's greatest bargaining strength is of course related to its ability to close all ports on the West Coast. The magnitude of the impact of this strategy was described in one of the Board's decisions, which is noted in the parties Agreed Statement of Fact (see *Prince Rupert Grain Terminal Ltd. (491)*, *supra*). In this decision, the Board quotes from the Bairstow Report on the integrated nature of the grain industry and the impact of labour disputes on all of these integrated industries:

> The significance of the grain handling system in Canada and the importance of sound labour relations within that system has been dealt with in Frances Bairstow, *Report of the Inquiry Commission on Wider-Based Collective Bargaining* (Ottawa: Labour Canada, 1978), otherwise known as the Bairstow Report:
>
> "Canada's grain handling system occupies a position of tremendous importance to the Canadian economy. It intimately connects a wide range of economic activity, in the primary, secondary and tertiary sectors, encompassing in the process, the manufacture of farm implements, supplies, and materials; the processing of food products for domestic consumption; and the preparation of a wide variety of grain and grain products for export to some of the world's largest consumer nations. In an industry of this magnitude, the co-ordination, timing, and efficiency of resource employment are essential to the maintenance of our domestic food supplies and to Canada's reputation as a reliable source of grain exports. This places Canada's industrial relations system, as it applies to the grain industry, in a particularly strategic position, and accordingly the smooth functioning of collective bargaining acquires a prime significance.

[209] La preuve produite par les deux parties a clairement démontré qu'on a durement négocié dans le contexte du lock-out de 2002. L'employeur voulait des concessions tandis que le syndicat s'inquiétait pour ses membres licenciés. Cette année-là, la récolte était une des pires en 30 ans, et il était évident pour toutes les parties que PRG pourrait absorber tout le grain qu'on exporterait par la côte ouest si son terminal ouvrait ses portes. Le syndicat le savait, et il a tenté de fermer ce terminal. Quand sa stratégie a échoué, il a décidé d'obtenir la meilleure convention collective possible chez PRG, puis de s'en servir comme modèle à Vancouver.

[210] Le syndicat a dit et répété que le lock-out de Vancouver avait duré plus longtemps que ce n'aurait été le cas si le terminal de PRG était resté fermé. Le Conseil en convient. Comme M. MacPherson l'a dit, l'ouverture de ce terminal rendait possible l'exportation du grain et, par conséquent, réduisait les pressions politiques et économiques sur les parties. Le plus grand atout du syndicat à la table de négociation est bien sûr sa capacité de fermer tous les ports de la côte ouest. La magnitude de l'impact de cette stratégie a été décrite dans une décision du Conseil, et les parties l'ont mentionné dans leur exposé conjoint des faits (voir *Prince Rupert Grain Terminal Ltd. (491)*, précitée). Dans cette décision-là, le Conseil a cité des extraits du rapport Bairstow sur le degré d'intégration de l'industrie céréalière et sur les répercussions des conflits de travail dans tous les secteurs d'activité intégrés affectés :

> Les questions de l'importance du réseau de manutention des céréales au Canada et de la nécessité de favoriser des relations de travail harmonieuses au sein de ce réseau ont été abordées dans Frances Bairstow, *Rapport de la Commission d'enquête sur la négociation sectorielle*, Ottawa, Travail Canada, 1978, mieux connu sous le nom de rapport Bairstow :
>
> « Le système de manutention des grains occupe une place des plus importantes dans l'économie du Canada. Il relie un grand nombre d'activités économiques des secteurs primaire, secondaire et tertiaire aussi diverses que la fabrication d'instruments et de machines aratoires ou de matériel agricole, le traitement des produits alimentaires consommés dans le pays et la préparation d'un certain nombre de grains et de produits céréaliers destinés à être exportés vers les principaux pays consommateurs. Dans une industrie de cette importance, il est nécessaire de coordonner et de programmer efficacement l'utilisation des ressources pour conserver à la fois la capacité de production et la réputation du bon exportateur de grains du Canada. En l'occurrence, de bonnes relations industrielles sont aussi indispensables que des mécanismes efficaces de négociation collective.

...

The marketing of Canada's more than 1.4 billion bushels of annual grain production has required the development of a complex infrastructure of trucking, rail, and shipping modes, which constitute the transportation system, and the construction of primary, processing, terminal, and transfer elevators which are differentiated by the function or combination of functions they perform, namely: storage, processing of grain into other products, official inspection and weighing of grain, the cleaning and treating of grain, and the transfer of grain forward. With more than 90 per cent of our grain production located in the Prairie Provinces, the transportation of grain through the system to the terminal elevators, principally to Thunder Bay and Vancouver which together represent 83 per cent of Canada's licensed terminal elevator capacity (130.5 million bushels), is conducted by rail over a configuration of more than 20,000 miles of railway lines. Prairie grain is processed through a network of more than 3,700 licensed primary elevators with a storage capacity of 333 million bushels, located in the four western provinces; 30 process elevators with a capacity of more than 20 million bushels located in the four western provinces and Ontario; by a total of 25 terminal elevators with a capacity of 130 million bushels (14 in Thunder Bay and 5 in British Columbia); and by 27 transfer elevators in the eastern region, Ontario (14), Quebec (9), Saint John (3) and Halifax (1), with an aggregate capacity of 122 million bushels.

...

The repercussions of industrial disputes in Canada's grain handling industry, as this brief review of the industry suggests, can be felt immediately by the Prairie farmer, the elevators, and by all components of the transportation system. Within a short period of time, marked by the beginning of a work stoppage at the ports, elevators, or in the transportation network, Canada's reputation as a grain and wheat exporter can be tested and questioned and the supply of grain as a factor of production in processing industries at various stages of production can be strained. When viewed in this perspective, it is paramount that our industrial relations system in the grain handling industry be reviewed continuously with a view to affecting adjustments that will promote further industrial relations stability.

(pages 28–32)"

(pages 90–91; and 14,065)

[211] Mr. MacPherson was straightforward in his evidence, expressly stating that it was the union's goal to "shut down Prince Rupert and force the government to get involved." When PRG was open, Mr. MacPherson stated there was "no economic pressure on the companies because the grain is being moved." Moreover, he said that in regard to negotiations, the union would use "the Government for whatever we can do best." This meant that the union's preference was clearly to "roll the dice of a third party

...

Pour commercialiser chaque année plus de 1,4 milliard de boisseaux de grains, il a fallu élaborer un système complexe de transports par camion, par chemin de fer et par bateau et construire des silos primaires, de traitement, terminaux et de transbordement qui se différencient par les fonctions ou combinaisons de fonctions qu'ils remplissent, notamment : entreposage, transformation des grains en autres produits, inspection et pesage officiels des grains, nettoyage et traitement des grains et transbordement des grains. Plus de 90 pour cent de nos céréales étant récoltées dans les provinces des Prairies, le transport des grains par chemin de fer jusqu'aux silos terminaux, dont les principaux sont situés à Thunder Bay et à Vancouver et représentent ensemble 83 pour cent de la capacité du Canada en silos terminaux approuvés (130,5 millions de boisseaux), s'effectue par un réseau de voies ferrées dont la longueur est supérieure à 20 000 milles. Les grains des Prairies sont traités dans un réseau de plus de 3 700 silos primaires approuvés dont la capacité de stockage est de 333 millions de boisseaux et qui sont situés dans les quatre provinces de l'Ouest, avec 30 silos de traitement dont la capacité dépasse 20 millions de boisseaux et qui sont situés dans les quatre provinces de l'Ouest et en Ontario, 25 silos terminaux dont la capacité est de 130 millions de boisseaux (dont 14 à Thunder Bay et 5 en Colombie-Britannique) et 27 silos de transbordement dont 14 sont situés en Ontario, 9 au Québec, 3 à Saint-Jean et un à Halifax et qui ont une capacité de 122 millions de boisseaux.

...

Comme cette brève étude de l'industrie l'indique, tout conflit du travail dans l'industrie canadienne de manutention des grains peut avoir des répercussions directes sur l'agriculture des Prairies, les silos et tous les éléments du système de transport. Dans les quelques jours qui suivent le début d'un arrêt de travail dans les ports, les silos ou le réseau de transport, la réputation du Canada en tant qu'exportateur de grains et de blé est remise en question et il est possible que les différentes industries qui composent la chaîne de traitement des céréales manquent de matières premières. Dans cette perspective, il importe au plus haut point que le système des relations industrielles dans l'industrie de la manutention des céréales fasse l'objet d'une étude continuelle qui vise à le modifier de façon à lui donner plus de stabilité.

(pages 27-32) »

(pages 90-91; et 14,065)

[211] M. MacPherson a témoigné avec franchise en déclarant expressément que le syndicat avait pour but de « fermer Prince Rupert et forcer le gouvernement à intervenir ». Il a dit qu'il n'y avait pas « de pression économique sur les entreprises [quand le terminal de PRG était ouvert] parce que le grain passait ». Qui plus est, dans le contexte des négociations, il a admis que le syndicat se servirait « du gouvernement pour tout ce qu'il [pouvait] faire de mieux ». Autrement dit, le syndicat préférait manifestement « miser sur l'arbitrage

arbitrator because the arbitrator listens and agrees with some of it." Mr. MacPherson acknowledged that until recently, the parties had been able to settle only one agreement without a third party.

[212] Mr. MacPherson also testified that in 2005, the union sought the same expiry date as the one in PRG agreement. He stated that the reason for this was "not rocket science" and that the union's goal was to obtain the same expiry date so that bargaining in both Vancouver and Prince Rupert could take place at the same time. This would, of course, permit the union to close down the entire West Coast. Mr. MacPherson was candid in acknowledging that one of the purposes of the union's section 35 application was to obtain the same expiry dates in the two collective agreements. It should be noted that the union was ultimately unsuccessful in bargaining the same expiry dates in both collective agreements.

[213] It is clear that union's bargaining leverage is weaker when it does not have the ability to shut down the entire West Coast ports. This is because the grain keeps flowing and there is less need for the government to intervene. As well, in 2002, there was a small crop year and this contributed to the decreased bargaining strength of the union. As a result, PRG was able to handle the entire West Coast allotment of grain. In years where there is a larger flow of grain to the West Coast, this may not prove to be the case.

[214] What is clear from the union's stated intention in regard to its section 35 application is that its purpose is to enhance its bargaining power. It wants the ability to shut down the entire West Coast, force the government to intervene, and then seek the appointment of a third party who will impose an agreement. The Board concludes that the union's intention in seeking a section 35 declaration is to enhance its bargaining power and to gain, through the Board's declaration, what it was unable to achieve at the bargaining table. This is not an appropriate purpose for the exercise of the Board's discretion and does not appear to promote or facilitate

par un tiers parce que l'arbitre écoute et souscrit à une partie de ce qu'on lui dit ». M. MacPherson a reconnu que les parties n'avaient jusqu'à récemment réussi qu'à conclure une convention collective sans l'aide de tiers.

[212] Il a aussi dit qu'en 2005, le syndicat avait essayé d'obtenir la même date d'expiration pour la convention collective conclue à Vancouver que pour celle qu'il a signée avec PRG en déclarant qu'il n'était « pas nécessaire d'être brillant pour le comprendre » et qu'il voulait avoir la même date d'expiration pour les deux conventions collectives afin que les négociations avec Vancouver et avec Prince Rupert puissent se dérouler en même temps, ce qui aurait naturellement permis au syndicat de fermer toute la côte ouest. M. MacPherson a été franc : il a reconnu qu'une des raisons pour lesquelles le syndicat avait présenté sa demande invoquant l'article 35, c'était parce qu'il voulait obtenir les mêmes dates d'expiration pour les deux conventions collectives. Il vaut la peine de souligner ici que le syndicat n'a pas réussi, en définitive, à négocier les mêmes dates d'échéance pour les deux.

[213] Il est clair que le pouvoir de négociation du syndicat diminue s'il n'est pas en mesure de fermer tous les ports de la côte ouest, et ce parce que le grain continue d'être exporté et qu'il n'est pas aussi crucial que le gouvernement intervienne. En outre, comme la récolte de 2002 était mauvaise, ce qui a contribué à réduire le pouvoir de négociation du syndicat, PRG a été capable de manutentionner tout le grain qui devait être exporté de la côte ouest. Dans les années où l'on aurait transporté plus de grain vers la côte, il n'en aurait peut-être pas été ainsi.

[214] Ce qui ressort clairement de l'intention déclarée du syndicat lorsqu'il a présenté sa demande invoquant l'article 35, c'est qu'il veut accroître son pouvoir de négociation. Il désire être capable de fermer toute la côte ouest, et forcer le gouvernement à intervenir, puis demander l'arbitrage par une tierce partie qui imposera une convention collective. Le Conseil conclut donc que l'intention du syndicat lorsqu'il a présenté sa demande invoquant l'article 35 consistait à obtenir une déclaration qui lui permettrait d'accroître son pouvoir de négociation et d'obtenir grâce à cette déclaration ce qu'il n'a pas obtenu à la table de négociation. Ce n'est

harmonious labour relations or otherwise further the objectives of the *Code*, as set out in its Preamble.

[215] Therefore, in conclusion, the union has failed to establish that the BCTEOA and PRG are a single employer. In addition, or alternatively, no legitimate labour relations purpose exists for issuing such a declaration.

[216] This application is therefore dismissed.

pas un motif valable pour convaincre le Conseil de se prévaloir de son pouvoir discrétionnaire de rendre une telle déclaration, et cela ne semble pas favoriser ou faciliter l'établissement ou l'existence de relations de travail harmonieuses, ni être susceptible de réaliser les objectifs du *Code* tels qu'ils sont exposés dans son préambule.

[215] Par conséquent, le Conseil conclut que le syndicat n'a pas réussi à démontrer que la BCTEOA et PRG constituent un employeur unique. En outre, ou subsidiairement, il n'existe aucun motif légitime lié aux relations du travail pour qu'il prononce la déclaration demandée.

[216] La demande est donc rejetée.

CASES CITED

Air Canada et al., [2000] CIRB no. 78; and 2000 CLLC 220-059

Air Canada et al., [2000] CIRB no. 90; 65 CLRBR (2d) 50; and 2001 CLLC 220-010

British Columbia Maritime Employers Association (1981), 45 di 357 (CLRB no. 347)

British Columbia Telephone Company and Canadian Telephones and Supplies Ltd. (1977), 24 di 164; [1978] 1 Can LRBR 236; and 78 CLLC 16,122 (CLRB no. 108)

Calgary Television Limited and Lethbridge Television Limited (1977), 25 di 399; and [1978] 1 Can LRBR 532 (CLRB no. 118)

Canadian Press (The) et al. (1976), 13 di 39; [1976] 1 Can LRBR 354; and 76 CLLC 16,013 (CLRB no. 60)

Grain Workers Union, Local 333 v. *British Columbia Terminal Elevator Operators' Association and Prince Rupert Grain Ltd.*, (1989), 101 N.R. 105 (F.C.A., no. A-931-88)

International Longshoremen's and Warehousemen's Union, Shop and Dock Foremen, Local 514 v. *Prince Rupert Grain Ltd.*, (1994) 174 N.R. 255; (1994) 30 Admin. L.R. (2d) 227; and (1994) 94 CLLC 14,042 (F.C.A., no. A-133-94)

International Longshoremen's and Warehousemen's Union, Ship and Dock Foremen, Local 514 v. *Prince Rupert Grain Ltd.*, [1996] 2 S.C.R 432

Murray Hill Limousine Service Ltd. et al. (1988), 74 di 127 (CLRB no. 699)

AFFAIRES CITÉES

Air Canada et autre, [2000] CCRI nº 90; 65 CLRBR (2d) 50; et 2001 CLLC 220-010

Air Canada et autres, [2000] CCRI nº 78; et 2000 CLLC 220-059

British Columbia Maritime Employers Association (1981), 45 di 357 (CCRT nº 347)

British Columbia Telephone Company et Canadian Telephones and Supplies Ltd.(1977), 24 di 164; [1978] 1 Can LRBR 236; et 78 CLLC 16,122 (CCRT nº 108)

Calgary Television Limited et Lethbridge Television Limited (1977), 25 di 399; et [1978] 1 Can LRBR 532 (CCRT nº 118)

Grain Workers Union, Local 333 v. *British Columbia Terminal Elevator Operators' Association and Prince Rupert Grain Ltd.*, (1989), 101 N.R. 105 (C.A.F., dossier nº A-931-88)

International Longshoremen's and Warehousemen's Union, Shop and Dock Foremen, Local 514 v. *Prince Rupert Grain Ltd.*, (1994) 174 N.R 255; (1994) 30 Admin. L.R. (2d) 227; et (1994) 94 CLLC 14,042 (C.A.F., dossier nº A-133-94)

Presse Canadienne et autres (1976), 13 di 39; [1976] 1 Can LRBR 354; et 76 CLLC 16,013 (CCRT nº 60)

Prince Rupert Grain Ltd. (1986), 67 di 104; et 86 CLLC 16,056 (CCRT nº 592)

Prince Rupert Grain Ltd. (1988), 75 di 13 (CCRT nº 706)

Prince Rupert Grain Ltd. (1994), 93 di 164 (CCRT nº 1050)

Prince Rupert Grain Ltd. (1986), 67 di 104; and 86 CLLC 16,056 (CLRB no. 592)

Prince Rupert Grain Ltd. (1988), 75 di 13 (CLRB no. 706)

Prince Rupert Grain Ltd. (1994), 93 di 164 (CLRB no. 1050)

Prince Rupert Grain Ltd., [2002] CIRB no. 167; and 81 CLRBR (2d) 56

Prince Rupert Grain Ltd. and British Columbia Terminal Elevator Operators' Association, October 21, 2004 (CIRB LD 1153)

Prince Rupert Grain Ltd. and British Columbia Terminal Elevator Operators' Association (1996), 101 di 1 (CLRB no. 1155)

Prince Rupert Grain Ltd. and British Columbia Terminal Elevator Operators' Association, [2006] CIRB no. 361

Prince Rupert Grain Terminal Ltd. (1984), 59 di 87; 9 CLRBR (NS) 1; and 85 CLLC 16,012 (CLRB no. 491)

Saskatchewan Wheat Pool (1995), 99 di 86 (CLRB no. 1141)

Saskatchewan Wheat Pool et al. (1977), 21 di 388; [1977] 1 Can LRBR 510; and 77 CLLC 16,104 (CLRB no. 83)

Steele and *I.U.O.E., Local 963* (2001),69 CLRBR (2d) 45 (B.C.)

STATUTE CITED

Canada Labour Code, Part I, ss. 14(3)(f); 33; 35

Prince Rupert Grain Ltd., [2002] CCRI n° 167; et 81 CLRBR (2d) 56

Prince Rupert Grain Ltd. et British Columbia Terminal Elevator Operators' Association, 21 octobre 2004 (CCRI LD 1153)

Prince Rupert Grain Ltd. et British Columbia Terminal Elevator Operators' Association (1996), 101 di 1 CCRT n° 1155)

Prince Rupert Grain Ltd. et British Columbia Terminal Elevator Operators' Association, [2006] CCRI n° 361

Prince Rupert Grain Terminal Ltd. (1984), 59 di 87; 9 CLRBR (NS) 1; et 85 CLLC 16,012 (CCRT n° 491)

Saskatchewan Wheat Pool (1995), 99 di 86 (CCRT n° 1141)

Saskatchewan Wheat Pool et autres (1977), 21 di 388; [1977] 1 Can LRBR 510; et 77 CLLC 16,104 (CCRT n° 83)

Service de Limousine Murray Hill Ltée et autre (1988), 74 di 127 (CCRT n° 699)

Steele and *I.U.O.E., Local 963* (2001), 69 CLRBR (2d) 45 (C.-B.)

Syndicat international des débardeurs et magasiniers, Ship and Dock Foremen, section locale 514 c. *Prince Rupert Grain Ltd.*, [1996] 2 R.C.S 432

LOI CITÉE

Code canadien du travail, Partie I, art. 14(3)f); 33; 35

Canada Industrial Relations Board
Conseil canadien des relations industrielles

Vol. 9-07

Reasons for decision

VIA Rail Canada Inc.,
applicant,
and
International Brotherhood of Locomotive Engineers; Canadian National Railway Company; Teamsters Canada Rail Conference; George Cairns et al.,
respondents.

CITED AS: George Cairns et al.

Board File: 26073-C

Decision no. 390
July 30, 2007

Application for reconsideration pursuant to section 18 of the *Canada Labour Code, Part I.*

Reconsideration–Procedural issue–Reply filed late–Practice and procedure–This is an application for reconsideration pursuant to section 18 of the *Code* by VIA Rail Canada Inc. (VIA)–The Cairns group argued that VIA's reply should be disregarded as it was filed late and contained case law not submitted in its initial application, which deprived the Cairns group of the opportunity of addressing the jurisprudence in its response–The Board invited the Cairns group to respond to VIA's reply, but it did not make any further submissions–Pursuant to section 16(m) of the *Code*, the Board has the power, in relation to any proceeding before it, "to abridge or extend the time for doing any act, filing any document or presenting any evidence"–The Board is of the view that the reply was relevant to its determination of the application and that the Cairns group was not prejudiced by VIA's late filing.

Reconsideration–Natural justice–Errors of law–Practice and procedure–Validity of interview process–This is an application for reconsideration pursuant to section 18 of the *Code* by VIA, which is seeking reconsideration of the Board's decision in *George Cairns et al.*, [2006]

Motifs de décision

VIA Rail Canada inc.,
requérante,
et
Fraternité internationale des ingénieurs de locomotives; Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada; Conférence ferroviaire de Teamsters Canada; George Cairns et autres,
intimés.

CITÉ : George Cairns et autres

Dossier du Conseil : 26073-C

Décision n° 390
Le 30 juillet 2007

Demande de réexamen présentée en vertu de l'article 18 du *Code canadien du travail, Partie I.*

Réexamen – Question de procédure – Réplique hors délai – Pratique et procédure – Cette demande de réexamen a été présentée en vertu de l'article 18 du *Code* par VIA Rail Canada inc. (VIA) – Le groupe Cairns a fait valoir que la réplique de VIA ne devrait pas être prise en considération parce qu'elle était hors délai et qu'elle faisait référence à des décisions qu'elle n'avait pas citées dans sa demande initiale, ce qui avait privé le groupe Cairns de la possibilité de traiter de la jurisprudence invoquée dans sa réponse – Le Conseil a invité le groupe Cairns à présenter une réponse à la réplique de VIA, mais le groupe Cairns n'a pas présenté d'autres observations – En vertu de l'alinéa 16m) du *Code*, le Conseil peut, dans le cadre de toute affaire dont il connaît, « abréger ou proroger les délais applicables à l'accomplissement d'un acte, au dépôt d'un document ou à la présentation d'éléments de preuve » – Le Conseil est d'avis que la réplique de VIA était pertinente pour lui permettre de trancher la demande et que le fait qu'elle ait été présentée à l'extérieur du délai accordé par le Conseil n'avait causé aucun préjudice au groupe Cairns.

Réexamen – Justice naturelle – Erreurs de droit – Pratique et procédure – Validité du processus d'entrevue – Cette demande de réexamen a été présentée en vertu de l'article 18 du *Code* par VIA, qui réclame le réexamen de la décision du Conseil dans

CIRB no. 372–VIA filed the present application to have the Board reconsider the decision of the original panel to review the validity of the interview process and its consequences–The Cairns group disputed the interview results, suggested that the interview test was unjust and that the interview process was unduly harsh–It asked the original panel to either revisit the interview test or disregard its result–VIA submits that the original panel has reviewed and modified its decision in *George Cairns et al.*, [2003] CIRB no. 230, which outlined the process to be followed to determine which Cairns group conductors would be selected for training as engineers–The key issue in this reconsideration application is whether the original panel had jurisdiction to embark upon an inquiry into the appropriateness or validity of the interview process–The reconsideration panel is of the view that the original panel, by embarking on this kind of review, exceeded the very limited jurisdiction that it had reserved for itself in regard to the administration and marking of tests–The Board is satisfied that VIA has established proper grounds for the reconsideration of *George Cairns et al. (372)*, *supra* and that the original panel erred when it scheduled a hearing to reopen and review the interview process and its results–The reconsideration panel is of the view that the selection process set by the Board in *George Cains et al (230)*, *supra* was followed–The Board intended that the parties would be bound by the national committee's decision–The reconsideration application is granted and the original panel's decision is set aside–The Board will not be reviewing the interview process or its results–Accordingly, the compensation process may now proceed.

George Cairns et autres, [2006] CCRI n° 372 – VIA a présenté la demande en l'espèce afin que le Conseil réexamine la décision du banc initial de se pencher sur la validité du processus d'entrevue et ses conséquences – Le groupe Cairns a contesté les résultats des entrevues, et a laissé entendre que le questionnaire d'entrevue était injuste et que le processus d'entrevue était inutilement sévère – Il a demandé au banc initial de revoir le questionnaire d'entrevue ou d'en annuler les résultats – VIA déclare que le banc initial a en fait réexaminé et modifié la décision qu'il avait rendue dans *George Cairns et autres*, [2003] CCRI n° 230, qui décrivait le processus de sélection des chefs de train du groupe Cairns qui se feraient offrir une formation comme mécanicien de locomotive – La question fondamentale à trancher dans cette demande de réexamen consiste à savoir si le banc initial avait le pouvoir de procéder à un examen sur la validité du processus d'entrevue – Le banc de révision estime que le banc initial a outrepassé le pouvoir très limité qu'il s'était réservé relativement à l'administration et à la correction des tests en se lançant dans ce genre d'examen – Le Conseil est convaincu que VIA a établi des motifs justifiant un réexamen de la décision *George Cairns et autres (372)*, précitée, et que le banc initial a erré en fixant des dates d'audience pour rouvrir et examiner le processus d'entrevue et ses résultats – Le présent banc de révision est d'avis que le processus de sélection établi par le Conseil dans la décision *George Cairns et autres (230)*, précitée a été respecté – Le Conseil voulait que les parties soient liées par la décision du comité national – La demande de réexamen est accueillie et la décision du banc initial est annulée – Le Conseil n'examinera pas le processus d'entrevue ni ses résultats – Ce qui signifie que le processus d'indemnisation peut désormais aller de l'avant.

The Board was composed of Mr. Warren R. Edmondson, Chairperson, and Ms. Julie M. Durette and Mr. Douglas G. Ruck, Q.C., Vice-Chairpersons.

Section 16.1 of the *Canada Labour Code (Part I–Industrial Relations)* (the *Code*) provides that the Board may decide any matter before it without holding an oral hearing. The Board is satisfied that the parties' submissions and documents on file are sufficient to decide the application without an oral hearing.

Counsel of Record

Ms. Louise Béchamp, for VIA Rail Canada Inc.;

Le Conseil était composé de M. Warren R. Edmondson, Président, ainsi que de M[es] Julie M. Durette et Douglas G. Ruck, c.r., Vice-présidents.

L'article 16.1 du *Code canadien du travail (Partie I – Relations du travail)* (le *Code*) prévoit que le Conseil peut trancher toute affaire ou question dont il est saisi sans tenir d'audience. Le Conseil est convaincu que les observations des parties et les documents versés au dossier lui suffisent pour trancher la demande sans tenir d'audience.

Procureurs inscrits au dossier

M[e] Louise Béchamp, pour VIA Rail Canada inc.;

Mr. James L. Shields, for the International Brotherhood of Locomotive Engineers and the Teamsters Canada Rail Conference;
Mr. John A. Coleman, for the Canadian National Railway Company;
Messrs. Michael A. Church and M.P. Gregotski, for George Cairns et al.

These reasons for decision were written by Ms. Julie M. Durette, Vice-Chairperson.

I–Nature of the Application

[1] This application for reconsideration was filed on January 2, 2007, pursuant to section 18 of the *Code*, by VIA Rail Canada Inc. (VIA or the applicant), which is seeking reconsideration of the Board's decision in *George Cairns et al.*, [2006] CIRB no. 372.

II–Facts and Background

[2] The decision under review is the most recent in a series of decisions rendered by the original panel since it upheld an unfair labour practice complaint filed by a group of conductors (the Cairns group) who alleged that the International Brotherhood of Locomotive Engineers (BLE) (now the Teamsters Canada Rail Conference (TCRC)) contravened its duty of fair representation, under section 37 of the *Code*. The complaint arose following VIA's decision, in the context of its New Era Passenger Operations initiative (NEPO), to create a new classification of engineers, as represented by the BLE, and conductors, as represented by the United Transportation Union (the UTU). A Board order subsequently merged the two bargaining units into one unit for which the BLE became the new bargaining agent following a representation vote. VIA and BLE then negotiated a Crew Consist Adjustment Agreement (CCAA), which governed the seniority, selection and training opportunities of the combined group for the new positions. The Cairns group comprises conductors and assistant conductors, former UTU members.

[3] In *George Cairns et al.*, [1999] CIRB no. 35; and 2000 CLLC 220-012, the original panel determined that the BLE had failed to meet its statutory duty with respect to the manner in which it negotiated with VIA during the implementation of the employer's NEPO.

M[e] James L. Shields, pour la Fraternité internationale des ingénieurs de locomotives et pour la Conférence ferroviaire de Teamsters Canada;
M[e] John A. Coleman, pour la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada;
M[es] Michael A. Church et M.P. Gregotski, pour George Cairns et autres.

Les présents motifs de décision ont été rédigés par M[e] Julie M. Durette, Vice-présidente.

I – Nature de la demande

[1] Cette demande de réexamen a été présentée le 2 janvier 2007 en vertu de l'article 18 du *Code* par VIA Rail Canada inc. (VIA ou la requérante), qui réclame le réexamen de la décision du Conseil dans *George Cairns et autres*, [2006] CCRI nº 372.

II – Faits et contexte

[2] La décision à l'étude est la plus récente d'une série de décisions rendues par le banc initial depuis qu'il a accueilli une plainte de pratique déloyale de travail déposée par un groupe de chefs de train (le groupe Cairns) qui alléguaient que la Fraternité internationale des ingénieurs de locomotives (FIL), désormais appelée la Conférence ferroviaire de Teamsters Canada (CFTC), avait manqué au devoir de représentation juste que lui impose l'article 37 du *Code*. La plainte découlait de la décision de VIA, dans le cadre de son projet Ère nouvelle pour les services voyageurs (ENSV), de créer une nouvelle classification de mécanicien réunissant les fonctions des mécaniciens de locomotive, représentés par la FIL, et celles des chefs de train, représentés par les Travailleurs unis des transports (TUT). Dans une ordonnance, le Conseil a fusionné les deux unités de négociation en une seule unité pour laquelle la FIL est devenue le nouvel agent négociateur à la suite d'un scrutin de représentation. VIA et la FIL ont ensuite négocié une entente sur la composition des équipes (ECÉ), laquelle entente régissait l'ancienneté, la sélection et la formation des membres du groupe fusionné aux fins des nouveaux postes. Le groupe Cairns est composé de chefs de train et de chefs de train adjoints, bref d'anciens membres du TUT.

[3] Dans *George Cairns et autres*, [1999] CCRI nº 35; et 2000 CLLC 220-012, le banc initial a conclu que la FIL ne s'était pas acquittée du devoir auquel elle est tenue en vertu de la loi par sa façon de négocier avec VIA durant la mise en oeuvre du projet ENSV de

The original panel found that the BLE had failed to adequately and fairly balance the interests of all its members. The BLE and VIA were ordered to negotiate and implement various measures to redress the consequences of the *Code* violation on the Cairns group (for a detailed chronology of the events and proceedings associated with *George Cairns et al. (35)*, *supra*, see the Board's recent reconsideration decision in *VIA Rail Canada Inc.*, [2007] CIRB no. 381, paragraphs 1 to 16).

[4] *George Cairns et al. (35)*, *supra*, gave rise to numerous court and Board proceedings, as well as unsuccessful facilitated negotiations and arbitrations. As the parties were unable to resolve matters concerning the remedies ordered by the Board, the Cairns group asked the Board to decide and impose remedies further to its original order. On May 15, 2003, the original panel issued *George Cairns et al.*, [2003] CIRB no. 230, which, in accordance with *George Cairns et al. (35)*, *supra*, outlined a number of remedial provisions, including another opportunity for the Cairns group to be selected for training as engineers. As part of the selection process, the original panel directed that VIA initiate a two-step procedure consisting of the Bennett Mechanical Comprehension Test (the Bennett Test) and an interview component. The original panel directed that the evaluations of conductors be carried out by a national committee consisting of an employer representative, a locomotive engineer from the BLE and a locomotive engineer from the Cairns group.

[141] ...

...

(vii) A national committee shall be created to set the correction standards for the Bennett Mechanical Test and interview all the conductors who elect to take the test.

(viii) The national committee shall be composed of an employer representative, a locomotive engineer representative designated by the BLE and a now trained locomotive engineer from the conductors ranks, all having an equal voice in the selection process. The national committee shall complete its evaluation and ranking of conductors no later than August 29, 2003. **The decision of the national committee shall be final, except for obvious errors in the administration and marking of tests.**

l'employeur. Il a statué en effet que la FIL n'avait pas concilié, adéquatement et équitablement, les intérêts de tous ses membres et il a donc rendu une ordonnance de redressement enjoignant à la FIL et à VIA de négocier et de mettre en oeuvre diverses mesures afin de remédier aux conséquences pour le groupe Cairns de cette violation du *Code* (pour une chronologie détaillée des événements et des procédures associés à *George Cairns et autres (35)*, précitée, voir la décision récente du Conseil rendue au terme d'un réexamen dans *VIA Rail Canada inc.*, [2007] CCRI n° 381, aux paragraphes 1 à 16).

[4] *George Cairns et autres (35)*, précitée, a donné lieu à de nombreuses procédures devant le Conseil et les tribunaux, de même qu'à des séances de négociation et d'arbitrage avec médiation qui ont échoué. Comme les parties étaient incapables de s'entendre sur les redressements ordonnés par le Conseil, le groupe Cairns lui a demandé de trancher et d'imposer des redressements additionnels faisant suite à son ordonnance initiale. Le 15 mai 2003, le banc initial a rendu *George Cairns et autres*, [2003] CCRI n° 230, qui fixait un certain nombre de mesures de redressement, conformément à *George Cairns et autres (35)*, précitée, dont une autre possibilité pour les membres du groupe Cairns d'être choisis en vue de la formation de mécanicien de locomotive. Dans le cadre du processus de sélection, le banc initial avait enjoint à VIA d'entamer une démarche en deux étapes, à savoir administrer le test d'aptitude à la mécanique de Bennett (le test de Bennett) puis faire une entrevue de sélection. Il avait ordonné que les évaluations des chefs de train soient effectuées par un comité national composé d'un représentant de l'employeur, d'un mécanicien de locomotive de la FIL et d'un autre du groupe Cairns.

[141] ...

...

vii) Un comité national doit être créé pour établir les critères de correction du test d'aptitude à la mécanique Bennett et recevoir en entrevue les chefs de train qui choisissent de subir le test.

viii) Le comité national doit être composé d'un représentant de l'employeur, d'un représentant des mécaniciens de locomotive désigné par la FIL et d'un mécanicien de locomotive en titre issu des rangs des chefs de train, chacun ayant voix au chapitre. Le comité national doit avoir terminé l'évaluation des chefs de train et dressé la liste des candidats reçus au plus tard le 29 août 2003. **La décision du comité national est sans appel, sauf s'il y a des erreurs flagrantes dans l'administration et la correction des tests.**

...

[142] The Board remains seized of any question arising from this decision and ensuing orders.

(*George Cairns et al. (230)*, *supra*, pages 54 and 56, emphasis added)

[5] The Bennett Test was conducted in the Spring of 2006 and the interviews were carried out between September 11 and November 6, 2006. Following the assessment of the interviews by the national committee, 39 candidates passed, 2 refused to participate and 63 failed.

[6] Following the results of the interviews, the Cairns group alleged that the disproportionate number of failures indicated that the interview questions and the administration of the test were unjust and that VIA had attempted to limit the number of conductors eligible for compensation. The Cairns group asked the Board to either review the interview process or disregard the results. In the decision under review (see *George Cairns et al. (372)*, *supra*), the original panel considered the allegation respecting the validity of the test results and scheduled a hearing to evaluate the claims of the conductors considered to be clearly eligible for compensation (Group 1) and to review the interview process for VIA conductors who passed the Bennett Test but failed the fall 2006 interviews (Group 2):

[20] On the basis of these observations, the Board concludes that its decision as to the validity of the interview process and its consequences should be subdivided so as to deal separately with two separate groups.

[21] Group 1 comprises (i) former VIA conductors who have passed the interview, are ready to be ranked in seniority order and form part of the eligibility list; (ii) former VIA conductors who were already eligible for training and were not required to be tested; and (iii) former VIA conductors who are considered medically restricted. Those who are part of Group 1 are clearly eligible for compensation. For the reasons explained earlier, all conductors who meet the eligibility requirements will be matched up to a vacancy and be eligible for compensation; consequently, there is no reason to delay the claims of those who are part of Group 1 because of the dispute surrounding those who did not pass the interview. The Board will commence the evaluation of their claims according to the schedule established during the case management meeting held on November 27, 2006, that is:

...

[142] Le Conseil se réserve le pouvoir de trancher toute question découlant de la présente décision ou des ordonnances qui suivront.

(*George Cairns et autres (230)*, précitée, pages 54 et 56; c'est nous qui soulignons)

[5] Le test de Bennett a été administré au printemps 2006; les entrevues ont eu lieu entre le 11 septembre et le 6 novembre de la même année. Après l'évaluation des entrevues par le comité national, on a conclu que 39 candidats avaient réussi, alors que 2 avaient refusé de participer au processus et que 63 autres avaient échoué.

[6] Quand les résultats des entrevues ont été annoncés, le groupe Cairns a allégué que le nombre démesurément élevé d'échecs était une indication que le questionnaire d'entrevue et le test administré étaient injustes et que VIA avait tenté de limiter le nombre de chefs de train admissibles à une indemnité. Il a demandé au Conseil soit d'examiner le processus d'entrevue, soit de ne tenir aucun compte de ses résultats. Dans la décision à l'étude (voir *George Cairns et autres (372)*, précitée), le banc initial s'est penché sur l'allégation contestant la validité des résultats du test; il a fixé une audience pour évaluer les revendications des chefs de train considérés comme manifestement admissibles à une indemnité (le groupe 1) ainsi que pour examiner le processus d'entrevue dans le cas de ceux qui avaient réussi le test de Bennett, mais échoué à leur entrevue de l'automne 2006 (le groupe 2) :

[20] Compte tenu des observations qui précèdent, le Conseil conclut qu'il doit diviser sa décision quant à la validité du processus d'entrevue et à ses conséquences afin de prendre des mesures à l'égard de deux groupes distincts.

[21] Le groupe 1 comprend i) les anciens chefs de train de VIA qui ont réussi à l'entrevue, qui sont prêts à être classés par ordre d'ancienneté et qui sont inscrits sur la liste d'admissibilité; ii) les anciens chefs de train de VIA déjà admissibles à la formation et qui n'étaient pas requis de se soumettre aux tests; et iii) les anciens chefs de train de VIA qui sont réputés avoir des problèmes médicaux. Ceux qui font partie du groupe 1 sont indéniablement admissibles à une indemnité. Pour les motifs exposés précédemment, tous les chefs de train qui satisfont aux conditions d'admissibilité se verront attribuer fictivement un poste vacant et auront droit à une indemnité. Il n'y a donc aucune raison que la mise en oeuvre du processus d'indemnisation de ceux qui font partie de ce groupe soit retardée à cause du désaccord concernant ceux qui n'ont pas réussi à l'entrevue. Le Conseil commencera à évaluer leurs demandes d'indemnisation suivant le calendrier établi durant la réunion de gestion de l'affaire du 27 novembre 2006 et qui se présente comme suit :

(a) Compensation claims are to be completed by conductors and filed with counsel for the Cairns group no later than December 22, 2006;

(b) Counsel for the Cairns group is to identify and advise the other parties of the test cases to be submitted to the Board for determination no later than January 31, 2007 and is to remit copies of the claims to the TCRC and VIA on that date;

(c) Responses of the TCRC and VIA to the test cases claims are to be submitted no later than February 28, 2007;

(d) Reply from the Cairns group is to be submitted no later than March 15, 2007;

(e) Hearings will be held in Toronto during the week of March 26, 2007.

[22] Group 2 comprises all VIA conductors who passed the Bennett Test but failed the fall 2006 interviews. For this group, the Board hereby sets down a hearing to deal with this specific issue. ...

(*George Cairns et al. (372)*, *supra*, pages 7–8)

a) les demandes d'indemnisation doivent être complétées par les chefs de train et remises au procureur du groupe Cairns au plus tard le 22 décembre 2006;

b) le procureur du groupe Cairns doit déterminer les cas types que le Conseil sera appelé à trancher et en aviser les autres parties au plus tard le 31 janvier 2007 et remettre des copies des demandes à la CFTC et à VIA à la même date;

c) les réponses de la CFTC et de VIA aux demandes présentées dans le cadre des cas types doivent être présentées au Conseil au plus tard le 28 février 2007;

d) la réplique du groupe Cairns doit être présentée au Conseil au plus tard le 15 mars 2007;

e) une audience se tiendra à Toronto durant la semaine du 26 mars 2007.

[22] Le groupe 2 comprend tous les chefs de train de VIA qui ont réussi au test de Bennett mais ont échoué aux entrevues de 2006. En ce qui concerne ce groupe, le Conseil ordonne par la présente la tenue d'une audience pour trancher cette question particulière...

(*George Cairns et autres (372)*, précitée, pages 7-8)

[7] VIA filed the present application to have the Board reconsider the decision of the original panel to review the validity of the interview process and its consequences.

[7] VIA a présenté la demande en l'espèce afin que le Conseil réexamine la décision du banc initial de se pencher sur la validité du processus d'entrevue et ses conséquences.

III–Positions of the Parties

A–VIA

[8] The applicant submits that in rendering the decision under review, the original panel has effectively reviewed and modified its decision in *George Cairns et al. (230)*, *supra*. It argues that by so doing, the original panel has denied and violated VIA's natural justice rights, committed errors of law and exceeded its powers, reviewing illegally and without justification the decision in *George Cairns et al. (230)*, *supra*.

[9] VIA argues that in paragraph 141 of *George Cairns et al. (230)*, *supra*, the Board clearly stated that the decision of the national committee would be final, except for obvious errors in the administration or marking of the tests. VIA submits that the original panel has now determined that the results are not to be considered final and has ordered a complete review of the interview process, from its inception in 1998 to its current content.

[10] In VIA's view, absent an "obvious error" in either the administration or the marking of the tests, the

III – Position des parties

A – VIA

[8] La requérante déclare que le banc initial a en fait réexaminé et modifié la décision qu'il avait rendue dans *George Cairns et autres (230)*, précitée, en rendant celle qui fait l'objet de la présente demande. Ce faisant, selon VIA, le banc initial n'a pas respecté ses droits de justice naturelle, a commis des erreurs de droit et a outrepassé ses pouvoirs en réexaminant illégalement et sans justification *George Cairns et autres (230)*, précitée.

[9] VIA fait valoir que le Conseil a clairement déclaré au paragraphe 141 de *George Cairns et autres (230)*, précitée, que la décision du comité national serait sans appel, sauf en cas d'erreurs flagrantes dans l'administration ou la correction des tests. VIA allègue que le banc initial a maintenant conclu que les résultats ne doivent pas être considérés comme sans appel et a ordonné un examen complet du processus d'entrevue, de son introduction en 1998 à sa version actuelle.

[10] D'après VIA, à moins que l'administration ou la correction des tests aient été entachées d'« erreurs

original panel lacked any power to interfere with the process in place and was *functus officio* in that regard. According to VIA, the original panel exceeded any reserved jurisdiction over the implementation of its decision in *George Cairns et al. (230)*, *supra*. VIA underlines the fact that the original panel recognized and clearly stated that it had no expertise to determine the validity of the interview process, but nonetheless proceeded to compare at length the 2006 Interview Guide with the 1998 Interview Guide. VIA argues that when the original panel reviewed the process without first establishing an "obvious error," it substituted its own decision for that of the national committee.

[11] VIA argues that the fact the original panel reserved jurisdiction in *George Cairns et al. (230)*, *supra*, to deal with implementation issues cannot be interpreted to mean that the original panel could review, reconsider, amend or add in any material way to that decision. VIA submits that it has at all times conformed itself to the various steps set out in *George Cairns et al. (230)*, *supra*, and has further sought clarification from the Board when needed.

[12] Furthermore, VIA maintains that the original panel has unjustly drawn inferences as to the validity of the process on the basis of the interview results and imposed on VIA an impossible burden of proof to meet. VIA argues that in any event, the results of the interview process themselves do not justify the original panel's decision to reopen the interview process. To do so, in VIA's opinion, violates its procedural and natural justice rights and the parties' right to rely on the Board's determinations, as stated in *George Cairns et al. (230)*, *supra*. It also argues that, and as stated by the original panel during the implementation process, the content of the interview "belonged to the employer."

[13] According to VIA, the original panel did not provide sufficient reasons as to why the interview process should now be reopened and reviewed in its entirety. VIA notes that, although it acknowledged that the results of the process should be final, the original panel nevertheless stated in paragraph 8 of the decision under review that "[t]he implication of the low rate of success on the interview is that only 39 out of 104 of those from the Cairns group who seek to make the

flagrantes », le banc initial n'avait pas le pouvoir d'intervenir dans le processus en place; il était donc *functus officio* à cet égard. La requérante soutient que le banc initial a outrepassé le pouvoir qu'il s'était réservé quant à la mise à exécution de sa décision dans *George Cairns et autres (230)*, précitée. Elle souligne que le banc initial a reconnu et clairement déclaré qu'il n'avait pas la compétence technique nécessaire pour déterminer la validité du processus d'entrevue, mais qu'il a tout de même comparé de façon détaillée le Guide d'entrevue de 2006 avec celui de 1998. VIA soutient donc que le banc initial a substitué sa propre décision à celle du comité national en examinant le processus sans avoir commencé par établir l'existence d'« erreurs flagrantes ».

[11] VIA soutient que, si le banc initial s'est réservé le pouvoir dans *George Cairns et autres (230)*, précitée, de trancher toute question découlant de la mise à exécution de sa décision, cela ne veut pas dire qu'il pouvait réexaminer ou modifier cette décision, ni y ajouter quoi que ce soit d'important. VIA déclare s'être toujours conformée aux étapes ordonnées dans *George Cairns et autres (230)*, précitée, en précisant qu'elle a même demandé des explications au Conseil lorsque c'était nécessaire.

[12] En outre, VIA soutient que le banc initial a injustement tiré des conclusions sur la validité du processus en se fondant sur les résultats des entrevues et qu'il lui a imposé un fardeau de la preuve dont il lui était impossible de s'acquitter. Selon elle, quoi qu'il en soit, les résultats du processus d'entrevue eux-mêmes ne justifient pas la décision du banc initial de le rouvrir. À son avis, agir de la sorte revient à violer tant ses droits en matière de procédure et de justice naturelle que le droit des parties de pouvoir s'en remettre aux décisions du Conseil, tel qu'il est mentionné dans *George Cairns et autres (230)*, précitée. VIA affirme en outre que le contenu des entrevues « appartenait à l'employeur », comme le banc initial l'avait déclaré dans le cadre du processus de mise à exécution de sa décision.

[13] VIA est d'avis que le banc initial n'a pas fourni de motifs suffisants pour justifier la réouverture du processus d'entrevue et son examen complet à ce stade-ci. Elle souligne que, même s'il a reconnu que les résultats du processus étaient sans appel, le banc initial n'en a pas moins déclaré au paragraphe 8 de la décision à l'étude que « [l]a conséquence d'un aussi faible taux de succès aux entrevues est que seulement 39 des 104 membres du groupe Cairns qui cherchent à se faire

eligibility list become eligible for compensation under the Board's remedial orders" (see *George Cairns et al. (372)*, *supra*, page 5). VIA argues that the original panel's use of the word "only" is indicative of its view that a higher number should have been entitled to compensation. VIA maintains that a high failure rate to a test does not, in itself, establish that a test was not fair.

[14] In addition, VIA submits that despite the fact that the original panel had all of the relevant information regarding the interview process back in 2002, it never questioned the process at that time. To reopen the interview process now would, in VIA's view, raise serious issues as to the credibility of the Board's process and its previous decisions. VIA points out that, in the decision under review, the original panel appears to state that only the marking of the Bennett Test was to be final, while paragraphs 141(vii) and (viii) of *George Cairns et al. (230)*, *supra*, clearly stated that the results of the entire process was to be final and binding on all.

[15] VIA further argues that the original panel's decision to divide the potential claimants into two groups between those who have passed the interview component and those who have not is indicative of a result-driven decision. In VIA's view, the Board's reasoning is flawed and cannot stand since the interview process is either valid or not, and cannot be partly valid. According to VIA, the results should be final for every candidate, since dividing the group in two could result in a situation in which certain questions found not valid could be the exact questions that allowed an individual from the other group to pass. In regard to the candidates who have succeeded in the selection process, VIA maintains that successful candidates cannot be ranked by seniority order, until such time as **all** eligible candidates have been identified.

[16] Finally, VIA submits that since the Cairns group is claiming that the interview process was flawed, invalid, unfair and devised to eliminate as many candidates as possible, it should bear the burden of proof. VIA argues that for the original panel to order otherwise is contrary to Board policy and constitutes a further error of law since the original panel applied the *contra proferentem*

inscrire sur la liste d'admissibilité sont devenus admissibles à une indemnité en vertu des ordonnances de redressement du Conseil » (voir *George Cairns et autres (372)*, précitée, page 5). Bref, VIA déclare que l'emploi par le banc initial du mot « seulement » reflète sa conviction qu'un plus grand nombre de membres du groupe auraient dû être admissibles à une indemnité. VIA soutient qu'un taux élevé d'échecs à un test ne prouve pas en lui-même que le test n'était pas juste.

[14] Qui plus est, VIA fait valoir que le banc initial n'a jamais contesté le processus d'entrevue en 2002 alors qu'il avait déjà cette année-là tous les renseignements pertinents concernant ce processus. Rouvrir ce processus maintenant soulèverait, selon elle, de sérieuses questions sur la crédibilité de la démarche du Conseil et sur celle de ses décisions antérieures. La requérante souligne aussi que le banc initial a semblé déclarer dans la décision à l'étude que seules les notes attribuées au test de Bennett devaient être sans appel, alors qu'on peut clairement lire aux paragraphes 141vii) et viii) de *George Cairns et autres (230)*, précitée, que les résultats de l'ensemble du processus devaient être sans appel et exécutoires pour toutes les parties.

[15] VIA ajoute que la décision du banc initial de diviser les employés susceptibles d'être admissibles à une indemnité en deux groupes, soit celui des candidats qui ont réussi à l'entrevue et celui de leurs collègues qui ont échoué à cette étape, semble bien avoir été inspirée par les résultats. Selon elle, le raisonnement du Conseil est erroné; il ne saurait être confirmé, étant donné que le processus d'entrevue est entièrement valide ou carrément non valide; il ne peut pas être considéré comme partiellement valide. VIA estime donc que les résultats devraient être sans appel pour tous les candidats, puisqu'une division du groupe en deux pourrait aboutir à une situation dans laquelle certaines questions considérées comme non valides pourraient être les questions mêmes qui auraient permis à un membre de l'autre groupe de réussir. Dans le cas des candidats retenus à la fin du processus de sélection, VIA est d'avis qu'on ne peut les classer par ordre d'ancienneté avant que **tous** les candidats admissibles n'aient été identifiés.

[16] Enfin, VIA déclare que, puisque le groupe Cairns prétend que le processus d'entrevue était faussé, invalide, injuste et conçu pour éliminer le plus de candidats possible, il devrait s'acquitter du fardeau de la preuve. Elle fait valoir qu'il était contraire à la politique du Conseil que le banc initial en décide autrement, ce qui constitue une autre erreur de droit

rule in the decision under review, a rule that only applies to contracts.

B–The Cairns Group

[17] The Cairns group takes the position that VIA's application is premature and without merit.

[18] More specifically, the Cairns group alleges that VIA established all of the questions, answers and marking system relating to the interview process without providing the other parties an opportunity to review or comment on the process. It submits that it has provided a *prima facie* case as to why the interview process did not comply with the Board's orders. It points out that the original panel made no decision on the validity of the interview process and that it simply determined that the Board would inquire into the appropriateness of the process that was used.

[19] In other words, argues the Cairns group, there are no substantive findings in the decision under review and that it is therefore premature for VIA to seek a remedy that would deny the Cairns group the right to even argue whether the interview process was appropriate. The decision under review does nothing more than determine there are sufficient circumstances to warrant an inquiry into the appropriateness of the interview process that was used, without deciding whether the process was in fact appropriate.

[20] According to the Cairns group, VIA's suggestion that the original panel was biased to even consider the issue of whether the interview process was flawed is baseless given that there has been no finding of apprehension of bias against the original panel throughout the many Board and court proceedings in this case.

[21] In response to VIA's assertion that it was not given the opportunity to respond to the allegations of a flawed interview process, the Cairns group replies that all these arguments can be made when a hearing is held in order to determine the issue. As for VIA's allegation that the Board exceeded its jurisdiction, the Cairns group points to section 16(p) of the *Code*, which provides that the Board has the power to determine "any question that may arise in the proceeding."

puisqu'il a appliqué le principe *contra proferentem* dans la décision à l'étude, alors que cette règle ne s'applique qu'aux contrats.

B – Le groupe Cairns

[17] Le groupe Cairns est d'avis que la demande de VIA est prématurée et sans fondement.

[18] Il allègue plus précisément que VIA a dressé la liste de toutes les questions et réponses et élaboré la grille de correction du processus d'entrevue, sans donner aux autres parties la possibilité de l'examiner ni de faire des commentaires. Il affirme avoir établi à première vu pourquoi le processus d'entrevue n'était pas conforme aux ordonnances du Conseil, en soulignant que le banc initial n'a rendu aucune décision sur la validité du processus d'entrevue, mais simplement déclaré que le Conseil enquêterait sur la validité du processus suivi.

[19] En d'autres termes, selon le groupe Cairns, il n'y a aucune conclusion sur le fond dans la décision à l'étude, de sorte qu'il est prématuré que VIA cherche à se prévaloir d'un redressement qui priverait le groupe Cairns même du droit de débattre la question de la validité du processus d'entrevue. La décision qui fait l'objet du présent réexamen ne fait rien de plus que conclure à l'existence de circonstances suffisantes pour justifier un examen sur la validité du processus d'entrevue suivi, sans tirer de conclusion quelconque sur la validité en soi de ce processus.

[20] Pour le groupe Cairns, prétendre – comme VIA le fait – que le banc initial s'est montré partial simplement en décidant d'examiner si le processus d'entrevue était faussé n'a aucun fondement : aucune des nombreuses procédures devant le Conseil et les tribunaux dans cette affaire n'a abouti à une conclusion de l'existence d'une crainte raisonnable de partialité de la part de ce banc.

[21] Pour répondre à la prétention de VIA selon laquelle on ne lui a pas offert la possibilité de répondre aux allégations indiquant que le processus d'entrevue était faussé, le groupe Cairns déclare que tous ces arguments pourront être avancés à l'audience fixée pour trancher la question. Quant à l'allégation de VIA selon laquelle le Conseil aurait outrepassé son pouvoir, le groupe Cairns invoque l'alinéa 16p) du *Code*, qui stipule que le Conseil a le pouvoir de trancher « toute question qui peut se poser à l'occasion de la procédure ».

[22] Regarding the issue of burden of proof, the Cairns group submits that VIA appears to be confusing two issues: the order of proceeding and the burden of proof. The Cairns group maintains that simply because a party proceeds first does not mean that it also bears the burden of proof. Nonetheless, even if the Board did place the burden of proof on VIA, policy considerations would justify this step since VIA alone designed and implemented the interview process. According to the Cairns group, VIA is the only one that knows why it made the decisions it did and it should be able to justify them. The Cairns group submits that reference by the original panel to the *contra proferentem* rule was simply a recognition of this fact.

[23] In summary, the Cairns group submits that its representative on the national committee was supposed to have a meaningful role in the interview process, but that VIA consciously undermined his role despite numerous warnings, discussions and Board rulings. Simply put, according to the Cairns group, the original panel decided that the issue of appropriateness of the process should be examined, without making any determination on the appropriateness itself, and, therefore, VIA's application is premature.

C–The TCRC

[24] The TCRC confirms that it took no position with respect to the debate between the Cairns group and VIA on the validity of the interview process results because the conductors going through the selection process were represented by counsel for the Cairns group. For that reason, the TCRC states that its submissions are limited to factual background in an attempt to assist the Board in bringing some finality to the process and in order to avoid further duplication of efforts. The factual background referred to by the TCRC is best described by simply reproducing the main portion of its response of January 31, 2006, which states as follows:

> 8. As referred to in Decision 230, the BLE (now TCRC) had taken the original selection process, including the interview process, to arbitration on behalf of the candidates who went through the process in 1999 and 2000. After five days of hearings, Arbitrator Picher issued several decisions concerning the selection process in general, and the interview process in particular. In the decision on the interview process, Arbitrator Picher stated:
>
> "Subject to asking questions which are unreasonable or unfair, a matter dealt with separately below, it is manifestly within the prerogatives of a passenger railway to establish relatively

[22] Sur la question du fardeau de la preuve, le groupe Cairns soutient que VIA semble confondre l'ordre de présentation de la preuve avec le fardeau de la preuve. Il déclare que le simple fait qu'une partie présente sa preuve en premier ne signifie pas qu'elle doive aussi s'acquitter du fardeau de la preuve. Néanmoins, même si le Conseil avait imposé le fardeau de la preuve à VIA, des considérations de principe l'auraient justifié, puisque VIA a conçu et appliqué seule le processus d'entrevue. D'après le groupe Cairns, VIA est seule à connaître les motifs de ses décisions; elle devrait donc être capable de les justifier. Selon lui, l'évocation du principe *contra proferentem* par le banc initial ne faisait que reconnaître cette réalité.

[23] En somme, le groupe Cairns soutient que son représentant au comité national était censé jouer un rôle significatif dans le processus d'entrevue, mais que VIA a délibérément sapé son rôle en dépit de multiples avertissements, discussions et décisions du Conseil. Il affirme que le banc initial a tout simplement décidé qu'il convenait de se pencher sur la question de la validité du processus, sans avancer une conclusion quelconque sur sa validité en soi, de sorte que la demande de VIA est prématurée.

C – La CFTC

[24] La CFTC confirme qu'elle n'a pas pris position sur le litige entre le groupe Cairns et VIA quant à la validité des résultats du processus d'entrevue, parce que les chefs de train qui ont participé au processus de sélection étaient représentés par les procureurs du groupe Cairns. Par conséquent, elle fait valoir que ses observations se sont limitées au contexte factuel dans le but d'aider le Conseil à assurer l'aboutissement du processus et d'éviter un nouveau dédoublement des efforts. La meilleure façon de décrire le contexte factuel en question consiste tout simplement à reproduire le corps de la réponse de la CFTC, datée du 31 janvier 2006 :

> 8. Comme le Conseil l'a mentionné dans sa décision n° 230, la FIL (désormais appelée la CFTC) avait porté le processus de sélection initiale à l'arbitrage – y compris le processus d'entrevue – au nom des candidats participants en 1999 et 2000. Après cinq jours d'audience, l'arbitre Picher a rendu plusieurs décisions concernant le processus de sélection en général et le processus d'entrevue en particulier. Dans sa décision sur le processus d'entrevue, l'arbitre a déclaré :
>
> « À moins qu'elle ne pose des questions déraisonnables ou injustes, une question dont je traiterai séparément plus loin, une entreprise de transport ferroviaire de passagers est

rigorous standards for the selection of candidates for training as locomotive engineers within its service."

9. The TCRC refers to these decisions only to make the Board aware that all of the parties, including the Vice-Chair, were aware of Arbitrator Picher's decisions on the training selection process and the interview process prior to the commencement of the interview process ordered by the Board pursuant to Decision 230.

10. Pursuant to Decision 230, the Board set out a procedure whereby the interview process would follow the administration of the mechanical test. The interview process itself was discussed in a case management meeting held on May 26, 2006 where counsel for VIA and the Cairns group argued over the interview format and process. At the conclusion of the representations on this subject, the Vice-Chair stated that the content of the interview and the process was to be set by the employer.

11. This issue was again raised in a conference call on June 23rd, 2006. The issue was dealt with by the Vice-Chair in the same manner that she did during the case management meeting on May 26, 2006.

12. After the interview process was completed, the Board held a case management meeting in Toronto on November 27th, 2006. The issues canvassed at the meeting dealt with several outstanding matters, including recall employees, vacancy lists, compensation forms, medically restricted employees, no shows on the Bennett Mechanical Test and the claims to be submitted by those candidates who passed the interview. The Board, in consultation with counsel, set a timetable for the processing of any claims received. After these issues were dealt with, counsel for VIA and the Cairns group engaged in a heated argument over the interview process.

13. At the end of the debate, notwithstanding the provisions of Decisions 230 as quoted above, the Vice-Chair then stated that she had thought of sending the issue to arbitration for an arbitrator to decide if the process was fair.

14. It should be noted that this is the same issue that the BLE (now TCRC) took to Arbitrator Picher in 1999 and 2000.

15. On November 30th, 2006, a conference call was held between the parties wherein the Board advised that letters were being sent to all candidates who went through the interview process, including those who had not passed the interview process. These letters were directing all of the candidates to submit claims for compensation by December 22nd, 2006.

16. In the Board's letter of November 30th, 2006 soliciting claims from all candidates who were interviewed, it was stated as follows:

manifestement dans ses droits lorsqu'elle établit des normes relativement rigoureuses de sélection des candidats à une formation comme mécaniciens de locomotive dans ses services. »

9. La CFTC renvoie à ces décisions seulement pour que le Conseil sache bien que toutes les parties, y compris la Vice-présidente, étaient au courant des décisions de l'arbitre Picher sur le processus de sélection pour la formation (ainsi que sur le processus d'entrevue) avant le début du processus d'entrevue ordonné par le Conseil dans le cadre de la décision n° 230.

10. En vertu de cette décision, le Conseil a établi une procédure selon laquelle le processus d'entrevue devait suivre l'administration du test d'aptitude à la mécanique. Le processus d'entrevue lui-même a fait l'objet de discussion dans une réunion de gestion de l'affaire, le 26 mai 2006, au cours de laquelle les procureurs de VIA et du groupe Cairns ont discuté de la structure et du processus d'entrevue. Après avoir entendu les arguments sur ce sujet, la Vice-présidente a déclaré que le contenu de l'entrevue et le processus d'entrevue lui-même allaient être établis par l'employeur.

11. Cette question a de nouveau été soulevée lors d'une conférence téléphonique le 23 juin 2006. La Vice-présidente l'a tranchée comme elle l'avait fait au cours de la réunion de gestion de l'affaire du 26 du mois précédent.

12. Quand le processus d'entrevue s'est terminé, le Conseil a convoqué les parties à une réunion de gestion de l'affaire à Toronto, le 27 novembre 2006. Les questions discutées à cette occasion portaient sur plusieurs points restant en litige : les employés rappelés au travail, les listes de postes vacants, les formulaires d'indemnisation, les employés ayant des problèmes médicaux, ceux qui ne s'étaient pas présentés pour subir le test d'aptitude à la mécanique de Bennett et les demandes que devaient présenter les candidats qui avaient réussi à l'entrevue. Après avoir consulté les procureurs des parties, le Conseil a établi un calendrier de traitement de toutes les demandes reçues. Une fois ces points réglés, les procureurs de VIA et du groupe Cairns ont eu une vive discussion sur le processus d'entrevue.

13. À la fin de cette discussion, et nonobstant les dispositions de la décision n° 230 susmentionnées, la Vice-présidente a déclaré qu'elle avait envisagé de renvoyer la question à l'arbitrage pour qu'un arbitre détermine si le processus était équitable.

14. Il faut souligner qu'il s'agit là de la même question que celle que la FIL (désormais appelée la CFTC) avait soumise à l'arbitre Picher en 1999 et 2000.

15. Le 30 novembre 2006, lors d'une conférence téléphonique avec les parties, le Conseil les a informées que des lettres étaient envoyées à tous les candidats qui avaient participé au processus d'entrevue, y compris ceux qui avaient échoué à cette étape. Ces lettres enjoignaient à tous les candidats de présenter des demandes d'indemnisation au plus tard le 22 décembre 2006.

16. Dans ces lettres du 30 novembre 2006, le Conseil demandait à tous les candidats qui s'étaient présentés aux entrevues de présenter des demandes, en précisant que :

"Nonetheless, it was agreed that in the meantime, claims for compensation should be solicited so that the remedial process is not further delayed."

17. On November 30th, 2006, a letter was sent on behalf of the TCRC advising the Board that the TCRC did not agree to such a letter being sent out. In fact, this issue had not been addressed at all with the parties during the case management meeting on November 27th, 2006, nor subsequently.

18. Subsequently, on December 8th, 2006, the Board issued Decision 372 setting out a process for dealing with what is now referred to as Group 1 Claimants to have their claims evaluated and a second process for Group 2, being all remaining candidates who had failed the interview process. The Board set out a procedure that would now examine in minute detail, the entire interview process in a manner similar to the issues that were taken to arbitration before Arbitrator Picher.

19. As a result of Decision 372, further hearings are now proposed that will be covering exactly the same issues that had been decided by Arbitrator Picher in 1999 and 2000, thereby adding a further duplication and further prolonging proceedings for a further time.

« Néanmoins, il a été convenu qu'il faudrait entre-temps inviter les intéressés à présenter des demandes d'indemnisation afin que le processus de redressement ne soit pas retardé davantage. »

17. Le 30 novembre 2006, une lettre a été envoyée au nom de la CFTC pour informer le Conseil qu'elle ne souscrivait pas à l'idée de l'envoi de cette lettre. En fait, cette question n'avait pas du tout été soulevée au cours de la réunion de gestion de l'affaire du 27 novembre 2006 avec les parties – et ne l'a pas été ultérieurement non plus.

18. Le 8 décembre 2006, le Conseil a rendu sa décision nº 372 établissant le processus applicable aux employés faisant maintenant partie du groupe 1, soit ceux admissibles à une indemnité, en vue de l'évaluation de leurs demandes, ainsi qu'un deuxième processus, applicable celui-là aux membres du groupe 2, soit tous les candidats qui avaient échoué à l'entrevue. Le Conseil prévoyait l'examen dans tous ses détails de l'ensemble du processus d'entrevue, examen analogue à celui effectué par l'arbitre Picher qui avait été saisi des mêmes questions.

19. Par suite de la décision nº 372, on propose désormais d'autres audiences censées porter exactement sur les mêmes questions que l'arbitre Picher avait tranchées en 1999 et 2000, ce qui crée un nouveau dédoublement et prolonge encore davantage les procédures.

(traduction)

IV–Analysis and Decision

A–Procedural Issue

[25] In its submission of March 15, 2007, in this matter, the Cairns group argued that VIA's reply of February 19, 2007, should be disregarded because it was filed late, that is, 3 days past the extension allowed by the Board (February 16, 2007). It also argued that since VIA's reply contained case law not submitted in its initial application, the Cairns group had been deprived of the opportunity to address this jurisprudence in its response.

[26] Pursuant to section 16(m) of the *Code*, the Board has the power, in relation to any proceeding before it, "to abridge or extend the time for doing any act, filing any document or presenting any evidence." In extending the time to file submissions, the Board assesses the relevance of the submissions to its determination of a matter and any potential prejudice to other parties concerned.

IV – Analyse et décision

A – Question de procédure

[25] Dans les observations qu'il a présentées en l'espèce le 15 mars 2007, le groupe Cairns a fait valoir que la réplique de VIA datée du 19 février 2007 ne devrait pas être prise en considération parce qu'elle était hors délai, autrement dit présentée 3 jours après le délai accordé par le Conseil jusqu'au 16 février 2007. Le groupe Cairns a également soutenu que le fait que VIA avait invoqué dans sa réplique des décisions qu'elle n'avait pas citées dans sa demande initiale l'avait privé de la possibilité de traiter de la jurisprudence invoquée dans sa réponse.

[26] En vertu de l'alinéa 16m) du *Code*, le Conseil peut, dans le cadre de toute affaire dont il connaît, « abréger ou proroger les délais applicables à l'accomplissement d'un acte, au dépôt d'un document ou à la présentation d'éléments de preuve ». Pour proroger le délai de présentation d'observations, le Conseil évalue leur pertinence pour ses conclusions sur une question ainsi que tout préjudice potentiel que pourraient subir les autres parties.

[27] By letter dated March 16, 2007, the Board invited the Cairns group to respond to VIA's reply and gave it until March 26, 2007, to do so. The Cairns group did not file further submissions. Under the circumstances, the Board is of the view that VIA's reply was relevant to the Board's determination of the application and that the Cairns group was not prejudiced by VIA's late filing. It was given the opportunity to file additional submissions in which it could have addressed the jurisprudence cited in VIA's reply.

[27] Dans une lettre datée du 16 mars 2007, le Conseil a invité le groupe Cairns à présenter une réponse à la réplique de VIA en lui accordant jusqu'au 26 mars 2007 pour ce faire; le groupe Cairns n'a pas présenté d'autres observations. Dans les circonstances, le Conseil est d'avis que la réplique de VIA était pertinente pour lui permettre de trancher la demande et que le fait qu'elle ait été présentée à l'extérieur du délai accordé par le Conseil n'avait causé aucun préjudice au groupe Cairns, qui s'était fait offrir l'occasion de présenter des observations supplémentaires dans lesquelles il aurait pu traiter de la jurisprudence citée dans la réplique de VIA.

B–Merits of the Application

B – Bien-fondé de la demande

[28] Following a thorough review of the parties' submissions, the Board is satisfied that VIA has established proper grounds for the reconsideration of *George Cairns et al. (372)*, *supra*, and that the original panel erred when it scheduled a hearing to reopen and review the interview process and its results.

[28] Après un examen exhaustif des observations des parties, le Conseil est convaincu que VIA a établi des motifs justifiant un réexamen de *George Cairns et autres (372)*, précitée, et que le banc initial a erré en fixant des dates d'audience pour rouvrir et examiner le processus d'entrevue et ses résultats.

[29] In *George Cairns et al. (35)*, *supra*, issued on October 22, 1999, the Board determined that the BLE (now the TCRC) had contravened section 37 of the *Code*. In that decision and its subsequent decision, *George Cairns et al. (230)*, *supra*, issued on May 15, 2003, the Board specified the remedies that it was imposing to address the union's contravention of the *Code*.

[29] Dans *George Cairns et autres (35)*, précitée, rendue le 22 octobre 1999, le Conseil a statué que la FIL (désormais la CFTC) avait enfreint l'article 37 du *Code*. Dans cette décision-là et dans *George Cairns et autres (230)*, précitée, rendue le 15 mai 2003, le Conseil a précisé les redressements qu'il imposait pour remédier à cette violation du *Code* par le syndicat.

[30] As stated in *VIA Rail Canada Inc.*, *supra* (paragraphs 8 to 16), the decisions in *George Cairns et al. (35)*, *supra*; and *George Cairns et al. (230)*, *supra*, have been the subject of multiple challenges. Of importance is that the Board's decision in *George Cairns et al. (230)*, *supra*, which outlined in paragraph 141 the process to be followed to determine which Cairns group conductors would be selected for training as engineers, has been judicially reviewed and upheld.

[30] Comme le Conseil l'a écrit dans *VIA Rail Canada inc.*, précitée (aux paragraphes 8 à 16), les décisions rendues dans *George Cairns et autres (35)*, précitée; et *George Cairns et autres (230)*, précitée, ont été maintes fois contestées. Dans ce contexte, il importe de retenir que *George Cairns et autres (230)*, précitée, décision dans laquelle le Conseil décrivait au paragraphe 141 le processus de sélection des chefs de train du groupe Cairns qui se feraient offrir une formation comme mécanicien de locomotive, a été confirmée à l'issue d'un contrôle judiciaire.

[31] It is not contested that *George Cairns et al. (230)*, *supra*, set out the selection process for the conductors. This process consisted of two components: the Bennett Test and the interviews. To that end, the national committee was created. The selection process for evaluating conductors was finally completed in the fall of 2006. Through regular case management meetings,

[31] Nul ne conteste que *George Cairns et autres (230)*, précitée, établissait un processus de sélection des chefs de train en deux étapes, d'abord l'administration du test de Bennett, puis une entrevue. C'est à cette fin que le comité national a été créé. Le processus de sélection aux fins de l'évaluation des chefs de train s'est terminé à l'automne 2006. Les parties ont régulièrement

the parties sought and received directions from the original panel throughout this process.

[32] It is also admitted that the national committee was composed of three representatives who each had an equal vote. The interviews were conducted by this national committee, set up pursuant to the Board's directives in *George Cairns et al. (230)*, *supra*. Each candidate was assessed and rated individually by the committee and, following the interviews, the committee members, by unanimous agreement, determined the candidates' failure or success.

[33] In addition, although the Cairns group did raise concerns before the original panel, both before and after the interviews, regarding its lack of opportunity to review or comment on the interview format and process, both VIA and the TCRC submitted, and it is not contested by the Cairns group, that during the case management meetings held by the original panel (May 26 and June 23, 2006), the latter confirmed that the content of the interview and the process were to be determined by VIA.

[34] Accordingly, this reconsideration panel is of the view that the selection process set by the Board in *George Cairns et al. (230)*, *supra*, was followed.

[35] During the period that the selection process was being developed, issues arose between the parties relating to the design of that process. As the original panel stated in the decision under review, several case management meetings and teleconferences were held and these issues were either resolved through compromise between the parties or by decision of the Board.

[36] The original panel had jurisdiction to address these issues. In paragraph 142 of *George Cairns et al. (230)*, *supra*, the Board reserved jurisdiction to deal with "any question arising from this decision and the ensuing orders" (see *George Cairns et al. (230)*, *supra*, page 56). Even in regard to decisions far less complex than *George Cairns et al. (230)*, *supra*, it is not unusual for the Board to reserve jurisdiction to deal with questions relating to the implementation of its decisions. The original panel utilized this reserved jurisdiction to address the issues that arose while the selection process was being developed. With the assistance of the Board, the selection process was eventually finalized. That process has now been

participé à des réunions de gestion de l'affaire pour obtenir les directives du banc initial durant tout ce processus.

[32] De plus, il est un fait établi que le comité national était composé de trois représentants, chacun ayant voix au chapitre; c'est ce comité qui a mené les entrevues, conformément aux directives que le Conseil avait données dans *George Cairns et autres (230)*, précitée. Chaque candidat a été évalué et noté individuellement par le comité; à la suite des entrevues, les membres du comité décidaient à l'unanimité s'il avait réussi ou échoué.

[33] En outre, et bien que le groupe Cairns ait exprimé des réserves devant le banc initial tant avant qu'après les entrevues, en déplorant n'avoir pas eu la possibilité d'examiner la structure ni le processus d'entrevue ni de faire des commentaires à ce sujet, VIA et la CFTC ont toutes deux déclaré – sans que le groupe Cairns ne le conteste – que le banc initial avait confirmé aux réunions de gestion de l'affaire qu'il avait tenues (les 26 mai et 23 juin 2006) que le contenu de l'entrevue et son processus devaient être déterminés par VIA.

[34] Par conséquent, le présent banc de révision est d'avis que le processus de sélection établi par le Conseil dans *George Cairns et autres (230)*, précitée, a été respecté.

[35] Au cours de la période d'élaboration de ce processus, des difficultés liées à sa conception ont été soulevées entre les parties. Comme le banc initial l'a fait observé dans la décision à l'étude, plusieurs réunions de gestion de l'affaire et conférences téléphoniques ont permis de surmonter ces difficultés, soit par un compromis entre les parties, soit par une décision du Conseil.

[36] Le banc initial avait le pouvoir de trancher ces difficultés. Au paragraphe 142 de *George Cairns et autres (230)*, précitée, le Conseil s'est réservé « le pouvoir de trancher toute question découlant de la présente décision ou des ordonnances qui suivront » (voir *George Cairns et autres (230)*, précitée, page 56). Même lorsqu'il s'agit de décisions beaucoup moins complexes que *George Cairns et autres (230)*, précitée, il n'est pas inhabituel que le Conseil se réserve le pouvoir de trancher les questions découlant de la mise à exécution de ses décisions. Le banc initial s'est donc prévalu de ce pouvoir pour régler les difficultés soulevées au stade de l'élaboration du processus de sélection. Avec l'aide du Conseil, ce processus a fini

followed. The tests and interviews have been completed. The results have been evaluated. The national committee has made its decision.

[37] The Board stated in *George Cairns et al. (230)*, *supra*, that the decision of the national committee, as to which conductors would be eligible for training, was to be final:

> [141] ...
>
> (viii) ... The decision of the national committee shall be final, except for obvious errors in the administration and marking of tests.
>
> (page 54)

[38] It is clear that the Board intended that the parties would be bound by the national committee's decision. It is not surprising that the Board would make such a ruling. It makes good legal and practical sense. One of the underlying objectives of the *Code* is the timely resolution of labour relations disputes. Notwithstanding the fact that the Board determined in October 1999 that the BLE (now the TCRC) had contravened the *Code*, no conductors in the Cairns group had yet received any compensation. The implementation process was a difficult one and selecting the conductors eligible for training was going to be a lengthy and complex process. The parties were much better equipped than the Board to evaluate and rank individual employees' abilities and competencies. Given this context, it is easy to understand why the Board felt it important to state that the national committee's decision would be "final." It was entirely consistent with the objectives of the *Code*, as set out in its preamble, for the original panel to have done what it did, in an attempt to bring closure to this lengthy and acrimonious dispute.

[39] As stated previously, following the assessment of the interviews by the national committee, 39 candidates passed, 2 refused to participate and 63 failed. The Cairns group disputed the interview results. It argued before the original panel that the fact that only 39 candidates passed the interview suggested that the interview test was unjust. It submitted that the interview process was unduly harsh. It asked the original panel to either revisit the interview test or disregard its results.

par être établi; il a maintenant été conduit à bon terme. L'administration des tests et les entrevues sont terminées; les résultats ont été évalués, le comité national a pris sa décision.

[37] Dans *George Cairns et autres (230)*, précitée, le Conseil a déclaré que la décision du comité national sur la sélection des chefs de train admissibles à la formation devait être sans appel :

> [141] ...
>
> viii) ... La décision du comité national est sans appel, sauf s'il y a des erreurs flagrantes dans l'administration et la correction des tests.
>
> (page 54)

[38] Il est clair que le Conseil voulait que les parties soient liées par la décision du comité national et ce n'est pas surprenant, puisqu'une telle décision est logique, tant au point de vue juridique que pratique. En effet, le règlement rapide des différends en matière de relations du travail est un des objectifs sous-jacents du *Code*. En octobre 1999, le Conseil avait conclu que la FIL (désormais appelée la CFTC) avait enfreint le *Code*, mais aucun des chefs de train du groupe Cairns n'avait encore touché la moindre indemnité. Le processus de mise à exécution de la décision du Conseil était difficile, et la sélection des chefs de train admissibles à la formation allait être longue et complexe. Les parties étaient beaucoup plus à même que le Conseil d'évaluer les aptitudes et les compétences des candidats et de les classer. Dans ce contexte, il est facile de comprendre pourquoi le Conseil avait jugé important de déclarer que la décision du comité national serait « sans appel ». Il était tout à fait conforme aux objectifs du *Code*, tels qu'ils sont exposés dans son préambule, que le banc initial fasse ce qu'il a fait pour tenter de mettre fin à ce long différend acrimonieux.

[39] Comme on l'a vu précédemment, après l'évaluation des entrevues par le comité national, on a conclu que 39 candidats avaient réussi, alors que 2 avaient refusé de participer au processus et que 63 autres avaient échoué. Le groupe Cairns a contesté les résultats des entrevues en déclarant devant le banc initial que le fait que seulement 39 candidats avaient réussi à l'entrevue laissait entendre que le questionnaire d'entrevue était injuste; il alléguait que le processus d'entrevue était inutilement sévère, et il a demandé au banc initial de revoir le questionnaire d'entrevue ou d'en annuler les résultats.

[40] In response to these submissions, the original panel stated:

> [12] ... Despite numerous disagreements, the implementation process is quite advanced, to the point where the compensation process would be about to get underway were the disputed interview results not now a major obstacle to completing this process.
>
> [13] Accordingly, it is appropriate for the Board to focus on the underlying principles of the selection process. ...
>
> (*George Cairns et al. (372)*, *supra*, page 6)

[41] The original panel decided that given the dispute over the interview results, it was appropriate for it to focus on the underlying principles of the selection process. In other words, the original panel was prepared to review the interview process because one of the parties was disputing the results and that dispute was a major obstacle to completing the compensation process.

[42] This reconsideration panel recognizes, as pointed out by the Cairns group, that the original panel, in the decision under review, did not decide on the appropriateness or the validity of the interview process. Rather it decided to inquire into the appropriateness of the interview process by way of holding a hearing into the matter.

[43] The purpose of holding a hearing was to determine whether the interview results should be allowed to stand. The original panel stated that the decision it would eventually render following its hearing would address "the validity of the interview process and its consequences" (see *George Cairns et al. (372)*, *supra*, page 7). The original panel stated it was setting down a hearing to deal with the specific issue relating to "all VIA conductors who passed the Bennett Test but failed the fall 2006 interviews" (see *George Cairns et al. (372)*, *supra*, page 8).

[44] The key issue in this reconsideration application is whether the original panel had jurisdiction to embark upon an inquiry into the appropriateness or validity of the interview process.

[45] In *George Cairns et al. (230)*, *supra*, the original panel stated that the decision of the national committee, which evaluated and ranked the conductors, would be final. Notwithstanding the jurisdiction that the Board reserved for itself in paragraph 142 of *George Cairns et al. (230)*, *supra*, as discussed above, the original panel chose to limit its jurisdiction in relation to the

[40] Le banc initial a réagi à ces observations en déclarant ce qui suit :

> [12] ... Malgré les nombreux désaccords, le processus de mise à exécution est tout de même très avancé, au point où on pourrait d'ores et déjà lancer le processus d'indemnisation si ce n'était le fait que les résultats des entrevues constituent maintenant un obstacle majeur à la poursuite du processus.
>
> [13] C'est pourquoi le Conseil doit se concentrer sur les principes qui sous-tendent le processus de sélection...
>
> (*George Cairns et autres (372)*, précitée, page 6)

[41] Le banc initial a jugé opportun de se concentrer sur les principes qui sous-tendent le processus de sélection en raison du différend relatif aux résultats des entrevues. En d'autres termes, il était disposé à examiner le processus d'entrevue parce qu'une des parties en contestait les résultats et que ce différend constituait un obstacle majeur à la poursuite du processus d'indemnisation.

[42] Le banc de révision reconnaît, comme le groupe Cairns l'a souligné, que le banc initial n'a pas tranché la question de la validité du processus d'entrevue dans la décision à l'étude. Il a plutôt décidé de l'examiner pour vérifier s'il était valide en tenant une audience à cette fin.

[43] L'audience devait avoir pour but de déterminer si les résultats des entrevues devraient être acceptés tels quels. Le banc initial a déclaré que la décision qu'il allait rendre à la suite de l'audience porterait sur « la validité du processus d'entrevue et ... ses conséquences » (voir *George Cairns et autres (372)*, précitée, page 7). Il a précisé qu'il allait tenir une audience pour trancher la question précise relative à « tous les chefs de train de VIA qui [avaient] réussi au test de Bennett mais ... échoué aux entrevues de 2006 » (voir *George Cairns et autres (372)*, précitée, page 8).

[44] La question fondamentale à trancher dans cette demande de réexamen consiste à savoir si le banc initial avait le pouvoir de procéder à un examen sur la validité du processus d'entrevue.

[45] Dans *George Cairns et autres (230)*, précitée, le banc initial a déclaré que la décision du comité national chargé d'évaluer les chefs de train et de classer les candidats retenus serait sans appel. Nonobstant le pouvoir que le Conseil s'était réservé au paragraphe 142 de *George Cairns et autres (230)*, précitée, comme nous l'avons vu, le banc initial a choisi

decision of the national committee. What the original panel did, for reasons that appeared compelling in 2003 and are even more compelling now, was to reserve jurisdiction to deal only with "obvious errors in the administration and marking of the tests" (see *George Cairns et al. (230)*, *supra*, page 54). Clearly, the original panel reserved only a very limited and specific jurisdiction in regard to the administration and marking of tests.

[46] In the decision under review, the original panel was not addressing obvious administration or marking errors. The original panel stated that it wanted to hear evidence in regard to the following matters:

> [22] ... To ensure an orderly process and the collection of relevant information, the Board has determined that the following evidence is relevant and will limit the hearing to these questions:
>
> 1. An explanation of the differences between the 1998 Guide and the 2006 Guide on the following points: the content of the questions and their relevance to the selection process; the number of questions and sub-questions and its potential impact on an interviewee's chances of success; the content and relevance of the answers; the scoring method benchmarks.
>
> 2. Scoring results of the persons tested by VIA using the 1998 Guide.
>
> 3. Evidence of the three national committee participants concerning the conduct of the 2006 interviews and the process for scoring.
>
> 4. Evidence about how VIA applied the principles and content of CN's Interview Guide to devise its own Interview Guide in 1998.
>
> 5. Evidence concerning the scoring results of interviews at CN, to the extent available.
>
> [23] Since the 2006 Interview Guide that is the subject of this dispute was devised entirely by VIA as an "employer process," parties should expect that the Board will apply the *contra proferentem* rule. As a result, VIA shall proceed first in making its case to justify why the interview results should stand.
>
> (*George Cairns et al. (372)*, *supra*, pages 8–9)

[47] Rather than address obvious administration or marking errors made by the national committee, the original panel was embarking upon an inquiry into the appropriateness or validity of the whole interview process. This is confirmed by the fact that the original panel ordered VIA to "proceed first in making its case

de limiter son pouvoir relativement à la décision du comité national. Ce qu'il a fait, pour des raisons qui semblaient convaincantes en 2003 et qui le semblent encore plus maintenant, consistait à se réserver le pouvoir de traiter seulement des « erreurs flagrantes dans l'administration et la correction des tests » (voir *George Cairns et autres (230)*, précitée, page 54). De toute évidence, le banc initial ne s'est donc réservé qu'un pouvoir précis très limité relativement à l'administration et la correction des tests.

[46] Dans la décision qui fait l'objet de la présente demande, le banc initial ne s'est pas penché sur des erreurs flagrantes dans l'administration et la correction des tests. Il a déclaré qu'il voulait entendre la preuve sur les éléments suivants :

> [22] ... Afin que le processus se déroule de façon méthodique et que l'information pertinente soit recueillie, le Conseil a déterminé que la preuve suivante est essentielle et qu'il limitera l'audience à ces questions :
>
> 1. Une explication des divergences entre les guides de 1998 et de 2006 sur les points suivants : le contenu des questions et leur pertinence au processus de sélection; le nombre de questions et de sous-questions et leur incidence possible sur les chances de succès des candidats; le contenu et la pertinence des réponses; les notes de passage requises.
>
> 2. La note obtenue par les personnes auxquelles VIA a appliqué le guide de 1998.
>
> 3. Le témoignage des trois membres du comité national au sujet du déroulement des entrevues de 2006 et du processus de cotation.
>
> 4. La façon dont VIA a appliqué les principes énoncés dans le guide d'entrevue du CN et son contenu à son propre guide d'entrevue en 1998.
>
> 5. Les notes obtenues aux entrevues du CN, dans la mesure du possible.
>
> [23] Étant donné que le guide d'entrevue de 2006 qui est contesté en l'espèce a été entièrement conçu par VIA puisqu'il s'agit d'un processus appartenant à l'employeur, les parties doivent tenir pour acquis que le Conseil appliquera le principe *contra proferentem*. Par conséquent, VIA présentera sa preuve en premier afin d'expliquer pourquoi les résultats des entrevues devraient être acceptés tels quels.
>
> (*George Cairns et autres (372)*, précitée, pages 8-9)

[47] Plutôt que de se pencher sur des erreurs flagrantes du comité national dans l'administration ou la correction des tests, le banc initial se lançait dans une démarche d'évaluation de la validité de l'ensemble du processus d'entrevue, ce qui est confirmé par le fait qu'il a ordonné à VIA de présenter « sa preuve en

to justify why the interview results should stand" (see *George Cairns et al. (372)*, *supra*, page 9).

[48] The reconsideration panel is of the view that the original panel, by embarking on this kind of review, exceeded the very limited jurisdiction that it had reserved for itself in regard to the administration and marking of tests.

[49] The original panel recognized the Board's lack of expertise in assessing the possible relevance of any differences between the 2006 Guide and the 1998 Guide:

> [19] As the undersigned is not a specialist in docimology, the relevance of these differences is not obvious. They certainly beg the question as to whether these apparently small differences may have influenced the success rate of the 2006 Interviews. ...
>
> (*George Cairns et al. (372)*, *supra*, page 7)

[50] Bearing in mind the intended finality of the test and interview process administered by the national committee composed of representatives of the three concerned parties, the reconsideration panel is of the view that reopening the interview process and its results at this stage goes well beyond what was previously established in *George Cairns et al. (230)*, *supra*. The nature and extent of the evidence sought (going back to the 1998 test), the reliance by VIA on the original panel's direction during the case management meetings leading to the interviews that the content of the interview and the process was to be set by the employer, and the reverse onus (burden on VIA to justify why the interview results should stand), in the reconsideration panel's view, clearly fall outside of "obvious errors in the administration and marking of tests," as contemplated in paragraph 141 of *George Cairns et al. (230)*, *supra*. This constitutes a reviewable error of law pursuant to section 44 of the *Canada Industrial Relations Board Regulations, 2001*.

[51] Given this conclusion, it is not necessary to determine whether, had the original panel in fact reserved jurisdiction to review the whole interview process, that jurisdiction was properly exercised. Accordingly, the Board will not be reviewing, for example the principles that a) a high failure rate to a test does not, in itself, establish that the examination was

premier afin d'expliquer pourquoi les résultats des entrevues devraient être acceptés tels quels » (voir *George Cairns et autres (372)*, précitée, page 9).

[48] Le banc de révision estime que le banc initial a outrepassé le pouvoir très limité qu'il s'était réservé relativement à l'administration et la correction des tests en se lançant dans ce genre d'examen.

[49] Le banc initial avait reconnu que le Conseil n'avait guère compétence pour évaluer l'éventuelle pertinence de différences quelconques entre le Guide de 2006 et celui de 1998 :

> [19] La soussignée n'étant pas docimologue, il lui est difficile de porter un jugement sur la pertinence de ces écarts. On peut certainement se demander si ces divergences en apparence anodines ont eu une incidence sur le taux de réussite aux entrevues de 2006...
>
> (*George Cairns et autres (372)*, précitée, page 7)

[50] Étant donné que les tests et les entrevues administrés par le comité national, composé de représentants des trois parties intéressées, étaient censés mener à bonne fin le processus de sélection, le banc de révision est d'avis que rouvrir le processus d'entrevue et ses résultats à ce stade-ci déborde largement ce qui a été établi dans *George Cairns et autres (230)*, précitée. La nature et la portée des éléments de preuve recherchés (remontant à 1998), le fait que VIA s'est fondée sur les directives que le banc initial lui avait données au cours des réunions de gestion de l'affaire préalables aux entrevues voulant que le contenu de l'entrevue et le processus lui-même soient établis par l'employeur et enfin l'inversion du fardeau de la preuve (puisque VIA devait justifier pourquoi les résultats des entrevues devraient être acceptés tels quels) ne s'inscrivent pas, de l'avis du banc de révision, dans les « erreurs flagrantes dans l'administration et la correction des tests » envisagées au paragraphe 141 de *George Cairns et autres (230)*, précitée. Il s'agit donc d'une erreur de droit susceptible de réexamen en vertu de l'article 44 du *Règlement de 2001 sur le Conseil canadien des relations industrielles*.

[51] Cette conclusion étant, le banc de révision n'a pas besoin de déterminer si le banc initial avait raison d'exercer le pouvoir qu'il s'était réservé, s'il s'était effectivement réservé celui d'examiner l'ensemble du processus d'entrevue. Par conséquent, le Conseil ne se penchera pas par exemple sur les principes que a) un taux élevé d'échecs à un test ne prouve pas en lui-même

unfair and b) that the party arguing that a test result is defective should bear the burden of proof (see *Re Toronto (City) and C.U.P.E., Local 79*, [1999] 59 C.L.A.S. 41 (QL) (paragraphs 256–257); *Re Winnipeg (City) and C.U.P.E., Loc. 500*, [1990] 12 L.A.C. (4th) 231 (Man.); and *Re Metropolitan Toronto (Mun.) and C.U.P.E., Local 789*, [1986] 23 L.A.C. (3d) 303 (Ont.)).

[52] Similarly, since the original panel's decision is set aside, it is not necessary to address the issue relating to the potential consequences on the Cairns group as a whole of the original panel's decision to review the interview process for Group 2 only (VIA conductors who passed the Bennett Test but failed the fall 2006 interviews) nor is it necessary to consider whether the same or similar issues may have already been decided by Arbitrator Picher in 1999–2000.

[53] Consequently, this reconsideration application is granted and the original panel's decision is set aside. As a result of the present decision, the Board will not be reviewing the interview process or its results. Accordingly, the compensation process may now proceed. The Board will be contacting the parties in due course with respect to the completion of this process.

[54] This is a unanimous decision of the Board.

que l'examen était injuste et b) la partie qui allègue que les résultats d'un test sont insatisfaisants devrait s'acquitter du fardeau de la preuve (voir *Re Toronto (City) and C.U.P.E., Local 79*, [1999] 59 C.L.A.S. 41 (QL) (paragraphes 256-257); *Re Winnipeg (City) and C.U.P.E., Loc. 500*, [1990] 12 L.A.C. (4th) 231 (Man.); et *Re Metropolitan Toronto (Mun.) and C.U.P.E., Local 789*, [1986] 23 L.A.C. (3d) 303 (Ont.)).

[52] De même, puisque la décision du banc initial est annulée, le banc de révision n'a pas besoin non plus de se pencher sur les conséquences potentielles, pour le groupe Cairns dans son ensemble, de la décision du banc initial d'examiner le processus d'entrevue seulement pour les membres du groupe 2 (les chefs de train de VIA qui ont réussi le test de Bennett, mais échoué aux entrevues de l'automne 2006), ni de tenir compte du fait que la même question ou des questions analogues peuvent avoir déjà été tranchées par l'arbitre Picher en 1999-2000.

[53] Par conséquent, la demande de réexamen est accueillie et la décision du banc initial est annulée. En conséquence, le Conseil n'examinera pas le processus d'entrevue ni ses résultats, ce qui signifie que le processus d'indemnisation peut désormais aller de l'avant. Le Conseil va communiquer avec les parties en temps et lieu relativement à l'exécution de ce processus.

[54] Il s'agit d'une décision unanime du Conseil.

CASES CITED

Cairns (George) et al., [1999] CIRB no. 35; and 2000 CLLC 220-012

Cairns (George) et al., [2003] CIRB no. 230

Cairns (George) et al., [2006] CIRB no. 372

Metropolitan Toronto (Mun.) and C.U.P.E., Local 789 (Re), [1986] 23 L.A.C. (3d) 303 (Ont.)

Toronto (City) and C.U.P.E., Local 79 (Re), [1999] 59 C.L.A.S. 41 (QL)

VIA Rail Canada Inc., [2007] CIRB no. 381

Winnipeg (City) and C.U.P.E., Loc. 500 (Re), [1990] 12 L.A.C. (4th) 231 (Man.)

STATUTE CITED

Canada Labour Code, Part I, ss. 16(m); 16(p); 16.1; 18; 37

AFFAIRES CITÉES

Cairns (George) et autres, [1999] CCRI n° 35; et 2000 CLLC 220-012

Cairns (George) et autres, [2003] CCRI n° 230

Cairns (George) et autres, [2006] CCRI n° 372

Metropolitan Toronto (Mun.) and C.U.P.E., Local 789 (Re), [1986] 23 L.A.C. (3d) 303 (Ont.)

Toronto (City) and C.U.P.E., Local 79 (Re), [1999] 59 C.L.A.S. 41 (QL)

VIA Rail Canada inc., [2007] CCRI n° 381

Winnipeg (City) and C.U.P.E., Loc. 500 (Re), [1990] 12 L.A.C. (4th) 231 (Man.)

LOI CITÉE

Code canadien du travail, Partie I, art. 16m); 16p); 16.1; 18; 37

Canada Industrial Relations Board
Conseil canadien des relations industrielles

Vol. 9-07

Reasons for decision

General Teamsters, Local Union No. 362,
applicant,
and
GlobeGround North America Inc., doing business as Servisair/GlobeGround,
employer,
and
International Association of Machinists and Aerospace Workers,
intervenor.

Board File: 24962-C

International Association of Machinists and Aerospace Workers,
applicant,
and
Aeroguard Inc.; GlobeGround North America Inc., doing business as Servisair/GlobeGround,
employers,
and
General Teamsters, Local Union No. 362; Canadian Air Transport Security Authority,
intervenors.

Board File: 24991-C

CITED AS: GlobeGround North America Inc., doing business as Servisair/GlobeGround

Decision no. 391
August 16, 2007

Declaration of successorship–Sale of business–Successor rights–Practice and procedure–The IAM filed an application for a declaration of successorship or sale of business between Aeroguard and GlobeGround, pursuant to section 44 of the *Code*, to maintain its bargaining rights for a unit of pre-board screening employees, which is the same group as applied for by the Teamsters in its application for certification–This case involves a tripartite situation in the context of which CATSA cancelled its contract with Aeroguard

Motifs de décision

Section locale 362 de la Fraternité internationale des Teamsters (General Teamsters),
requérante,
et
GlobeGround North America inc., faisant affaire sous la raison sociale Servisair/GlobeGround,
employeur,
et
Association internationale des machinistes et des travailleurs et travailleuses de l'aérospatiale,
intervenante.

Dossier du Conseil : 24962-C

Association internationale des machinistes et des travailleurs et travailleuses de l'aérospatiale,
requérante,
et
Aeroguard inc.; GlobeGround North America inc., faisant affaire sous la raison sociale Servisair/GlobeGround,
employeurs,
et
Section locale 362 de la Fraternité internationale des Teamsters (General Teamsters); Administration canadienne de la sûreté du transport aérien,
intervenantes.

Dossier du Conseil : 24991-C

CITÉ : GlobeGround North America inc., faisant affaire sous la raison sociale Servisair/GlobeGround

Décision n° 391
Le 16 août 2007

Déclaration d'employeur successeur – Vente d'entreprise – Droits du successeur – Pratique et procédure – L'AIM a présenté une demande de déclaration d'employeur successeur ou de vente d'entreprise entre Aeroguard et GlobeGround, aux termes de l'article 44 du *Code*, en vue de conserver ses droits de négociation à l'égard d'une unité formée d'employés affectés au contrôle préembarquement, visée également par la demande d'accréditation présentée par les Teamsters – Il s'agit d'une affaire qui

and awarded a new contract to GlobeGround–The successorship provisions of the *Code* have generally not been applied to continue bargaining rights and obligations when a service contract is awarded to another legal entity through a third party–One must look at whether there is a continuity of the business–The concept of nexus between the parties to a sale is not essential, but is only one of many indicators, when looking at the totality of a transaction, to determine if there has been a continuity of the business–Continuity of the work is not sufficient to establish a continuity of the business and, thus, a sale of business under the *Code*–The Board is not convinced that GlobeGround's hiring of most of Aeroguard's former employees constitutes a sale of business in the circumstances–The fact that GlobeGround's business is carried out in a similar manner as Aeroguard's is not sufficient to conclude that a transfer of business has occurred–The IAM failed to produce sufficient evidence to the effect that Aeroguard transferred a distinguishable and essential feature of its business as a going concern to GlobeGround or that GlobeGround acquired and continued to operate Aeroguard's business as a going concern so as to constitute a sale of business within the meaning of the *Code*–The Board determines that there was no sale of business or transfer between Aeroguard and GlobeGround, directly or through CATSA, therefore there is no consequent transfer of the IAM's bargaining rights and collective agreement from Aeroguard to GlobeGround–GlobeGround's obligations with respect to the remuneration of its security screening employees flow from section 47.3(2) of the *Code*–The application for a declaration of sale of business is dismissed.

met en cause une situation tripartite, dans le contexte de laquelle l'ACSTA a résilié son contrat avec Aeroguard et a attribué un nouveau contrat à GlobeGround – De manière générale, les dispositions du *Code* relatives à la succession n'ont pas été appliquées pour maintenir les droits de négociation et les obligations lorsqu'un contrat de services a été attribué à une autre entité juridique par l'intermédiaire d'une tierce partie – Il faut déterminer s'il y a continuité de l'entreprise – L'existence d'un lien entre les parties à une vente n'est pas essentielle, et elle ne constitue que l'un des nombreux indices qui sont pris en considération, dans l'examen de l'ensemble de la transaction, aux fins de déterminer s'il y a continuité de l'entreprise – La continuité du travail ne suffit pas pour établir la continuité de l'entreprise et, donc, une vente d'entreprise au sens du *Code* – Le Conseil n'est pas convaincu que l'embauche par GlobeGround de la plupart des anciens employés d'Aeroguard constitue une vente d'entreprise dans les circonstances – Le fait que l'entreprise de GlobeGround est exploitée d'une manière semblable à celle d'Aeroguard ne suffit pas pour conclure qu'il y a eu transfert d'entreprise – L'AIM n'a pas réussi à produire une preuve suffisante pour démontrer qu'Aeroguard a transféré un élément distinctif et essentiel de son entreprise à titre d'entreprise active à GlobeGround, ou encore que GlobeGround a acquis et continué d'exploiter l'entreprise d'Aeroguard en tant qu'entreprise active de manière à constituer une vente d'entreprise au sens du *Code* – Le Conseil conclut qu'il n'y a eu aucune vente d'entreprise ni aucun transfert entre Aeroguard et GlobeGround, directement ou par l'intermédiaire de l'ACSTA, et, par conséquent, qu'Aeroguard n'a pas transféré les droits de négociation de l'AIM et la convention collective en vigueur à GlobeGround – Les obligations de GlobeGround en ce qui concerne la rémunération de ses employés qui sont affectés au contrôle de la sécurité découlent du paragraphe 47.3(2) du *Code* – La demande de déclaration de vente d'entreprise est rejetée.

Certification–Timeliness–Membership support–Practice and procedure–The Teamsters filed an application for certification pursuant to section 24 of the *Code* to represent GlobeGround's employees engaged in the security screening of passengers and baggage at the Calgary International Airport–The issue to address is whether the Teamsters were in a position to file an application for certification when they did, and if so, whether they have the requisite membership support–The IAM challenges the timeliness of the

Accréditation – Recevabilité – Appui de la majorité – Pratique et procédure – Les Teamsters ont présenté une demande d'accréditation aux termes de l'article 24 du *Code* en vue de représenter les employés de GlobeGround affectés au contrôle de la sécurité des passagers et des bagages à l'aéroport international de Calgary – Il faut établir si les Teamsters étaient en mesure de présenter une demande d'accréditation lorsqu'ils l'ont fait et, dans l'affirmative, s'ils jouissent de l'appui requis des membres de l'unité – L'AIM

Teamsters' application because it was not filed during an open period–The Board finds that GlobeGround is neither a signatory nor a successor to a collective agreement with respect to security screening employees–No provision of the *Code* makes the IAM/Aeroguard collective agreement applicable to GlobeGround–As there is no collective agreement applicable to GlobeGround, no time bar applies to the Teamsters' application pursuant to section 24(2)(a) of the *Code*–The application is timely–The Board finds that the proposed bargaining unit is appropriate and the membership evidence shows that the Teamsters have a majority support of the employees in the unit they wish to represent–The application for certification is granted.

conteste le délai de présentation de la demande des Teamsters au motif que celle-ci n'a pas été présentée au cours d'une période ouverte – Le Conseil conclut que GlobeGround n'est ni un signataire d'une convention collective conclue relativement aux employés affectés au contrôle de la sécurité, ni un employeur successeur relativement à celle-ci – Aucune disposition du *Code* ne prévoit l'applicabilité de la convention collective conclue entre l'AIM et Aeroguard à l'égard de GlobeGround – Puisque aucune convention collective ne lie GlobeGround, aucun délai de prescription ne s'applique à l'égard de la demande des Teamsters aux termes de l'alinéa 24(2)a) du *Code* – La demande a été présentée dans les délais prescrits – Le Conseil conclut que l'unité de négociation proposée est habile à négocier collectivement et que la preuve d'adhésion qui a été versée au dossier établit que les Teamsters jouissent de l'appui de la majorité des employés qui forment l'unité qu'ils souhaitent représenter – La demande d'accréditation est accueillie.

A panel of the Board, composed of Mr. Edmund E. Tobin, Vice-Chairperson, and Ms. Marian Meagher and Mr. Glen Wilson, Members, considered the above-noted matters. Hearings were held in Calgary, Alberta, on July 4, 5 and 6, 2005, and on October 4 and 5, 2005.

The Board's heavy workload has prevented it from issuing the present decision sooner.

Appearances

Mr. Murray D. McGown, Q.C., for the General Teamsters, Local Union No. 362;
Mr. Brian P. Smeenk, for GlobeGround North America Inc., doing business as Servisair/GlobeGround;
Mr. David B. Mercer, for the International Association of Machinists and Aerospace Workers;
Mr. H.P. Rolph, for Aeroguard Inc.;
Mr. Roy C. Filion, Q.C., and Mr. Brett A. Christen, for the Canadian Air Transport Security Authority.

These reasons for decision were written by Mr. Edmund E. Tobin, Vice-Chairperson.

Un banc du Conseil, composé de Me Edmund E. Tobin, Vice-président, et de Mme Marian Meagher et M. Glen Wilson, Membres, a examiné les affaires susmentionnées. Des audiences ont été tenues à Calgary (Alberta) les 4, 5 et 6 juillet et les 4 et 5 octobre 2005.

En raison de sa lourde charge de travail, le Conseil n'a pas pu rendre la présente décision plus tôt.

Ont comparu

Me Murray D. McGown, c.r., pour la Section locale 362 de la Fraternité internationale des Teamsters (General Teamsters);
Me Brian P. Smeenk, pour GlobeGround North America inc., faisant affaire sous la raison sociale Servisair/GlobeGround;
Me David B. Mercer, pour l' Association internationale des machinistes et des travailleurs et travailleuses de l'aérospatiale;
Me H.P. Rolph, pour Aeroguard inc.;
Me Roy C. Filion, c.r., et Me Brett A. Christen, pour l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien.

Les présents motifs de décision ont été rédigés par Me Edmund E. Tobin, Vice-président.

I–Nature of the Applications

[1] On March 22, 2005, the General Teamsters, Local Union No. 362 (the Teamsters) filed an application for certification, pursuant to section 24 of the *Canada Labour Code (Part I–Industrial Relations)* (the *Code*), to represent the employees of GlobeGround North America Inc., doing business as Servisair/GlobeGround (GlobeGround) engaged in the security screening of passengers and baggage at the Calgary International Airport (Board file no. 24962-C).

[2] On March 30, 2005, the International Association of Machinists and Aerospace Workers (the IAM) filed an application for a declaration of successorship or sale of business between Aeroguard Inc. (Aeroguard) and GlobeGround, pursuant to section 44 of the *Code*, to maintain the IAM's bargaining rights for a unit of pre-board screening employees, which is the same as that applied for by the Teamsters (Board file no. 24991-C).

[3] By Board letter dated May 11, 2005, the parties were informed that the IAM was granted intervenor status in the Teamsters' application for certification, and that the Teamsters and the Canadian Air Transport Security Authority (CATSA) were granted intervenor status in the IAM's successorship application. The Board further informed the parties that it had consolidated the two matters.

[4] In the Board's letter dated December 1, 2005, the parties were informed that the Board had dismissed the IAM's successorship and sale of business application in Board file no. 24991-C, and had granted the Teamsters' application for certification in Board file no. 24962-C, with reasons to follow. The paragraphs that follow contain the Board's reasons for those decisions.

II–Background and Facts

[5] Pre-board screening contracts at most Canadian airports are awarded by CATSA, a federal Crown corporation created on April 1, 2002, under the

I – Nature des demandes

[1] Le 22 mars 2005, la Section locale 362 de la Fraternité internationale des Teamsters (General Teamsters) (les Teamsters) a présenté une demande d'accréditation aux termes de l'article 24 du *Code canadien du travail (Partie I – Relations du travail)* (le *Code*), en vue de représenter les employés de GlobeGround North America inc., faisant affaire sous la raison sociale Servisair/GlobeGround (GlobeGround), affectés au contrôle de la sécurité des passagers et des bagages à l'aéroport international de Calgary (dossier du Conseil n° 24962-C).

[2] Le 30 mars 2005, l'Association internationale des machinistes et des travailleurs et travailleuses de l'aérospatiale (l'AIM) a présenté une demande de déclaration d'employeur successeur ou de vente d'entreprise entre Aeroguard inc. (Aeroguard) et GlobeGround, aux termes de l'article 44 du *Code*, en vue de conserver ses droits de négociation à l'égard d'une unité formée d'employés affectés au contrôle préembarquement, visée également par la demande présentée par les Teamsters (dossier du Conseil n° 24991-C).

[3] Dans une lettre du Conseil datée du 11 mai 2005, les parties ont été informées que l'AIM avait obtenu la qualité d'intervenante aux fins de la demande d'accréditation des Teamsters et que ces derniers et l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien (ACSTA) avaient obtenu la qualité d'intervenants dans le cadre de la demande de déclaration d'employeur successeur de l'AIM. Le Conseil a également informé les parties qu'il avait réuni les deux dossiers.

[4] Dans une lettre datée du 1er décembre 2005, le Conseil a avisé les parties qu'il avait rejeté la demande de déclaration d'employeur successeur et de vente d'entreprise de l'AIM dans le dossier du Conseil n° 24991-C, qu'il avait accueilli la demande d'accréditation des Teamsters dans le dossier du Conseil n° 24962-C, et que les motifs suivraient. Dans les paragraphes qui suivent, le Conseil énonce les motifs de ces décisions.

II – Contexte et faits

[5] Dans la plupart des aéroports canadiens, les contrats de services de contrôle préembarquement sont attribués par l'ACSTA, une société d'État fédérale constituée le

Canadian Air Transport Security Authority Act (the *Act*). CATSA is responsible for, among other things, the screening of persons who access aircraft and their belongings and the monitoring of restricted areas at prescribed Canadian airports, one of which is the Calgary International Airport (the Airport).

[6] The regulatory framework that prescribes when screening services must be performed, how they are performed and by whom, is found in various statutory measures and orders, including the *Aeronautics Act*, the *Canadian Aviation Security Regulations*, the Air Carrier Security Measures, the Aerodrome Security Measures, the Security Screening Order, the Designation Standards for Screening Officers, the *Act* and special Transport Canada orders.

[7] The IAM was certified by the Board on August 12, 1999, as the bargaining agent for pre-board screening employees of Aeroguard, when Aeroguard was the service provider at the Airport. In October 2003, CATSA issued a request for proposals (RFP) for pre-board screening services at the Airport where, since 2002, such services were being provided by Group 4 Falck. Group 4 Falck's pre-board screening employees were covered under a collective agreement with the United Steelworkers of America (USWA). Following the RFP, a new security screening contract was awarded on January 22, 2004, to Aeroguard, the successful bidder, effective April 1, 2004. A collective agreement covering Aeroguard's security screening employees at the Airport was signed with the IAM on March 23, 2004, with a term of April 1, 2004, to March 31, 2007, which was identical to the term of the contract between CATSA and Aeroguard.

[8] In addition to being the certified bargaining agent for pre-board screening employees of Aeroguard, the IAM also was the certified bargaining agent for GlobeGround's ground-handling employees at the Airport since 1983. GlobeGround was then known as Hudson General Aviation Services Inc.

1er avril 2002 sous le régime de la *Loi sur l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien* (la *Loi*). L'ACSTA est chargée notamment d'assurer le contrôle de toute personne qui monte à bord d'un aéronef et de ses effets personnels et d'assurer la surveillance des zones réglementées dans les aéroports canadiens désignés par règlement, dont l'aéroport international de Calgary (l'aéroport).

[6] Le cadre réglementaire qui prescrit le moment où les services de contrôle doivent être fournis, la manière dont ils doivent être fournis et par qui, est énoncé dans diverses mesures et ordonnances législatives, notamment dans la *Loi sur l'aéronautique*, le *Règlement canadien sur la sûreté aérienne*, les Mesures de sûreté des transporteurs aériens, les Mesures de sûreté aux aérodromes, l'Arrêté sur le contrôle de sécurité, les Normes relatives à la désignation des agents de contrôle, la *Loi* et certaines ordonnances spéciales de Transports Canada.

[7] L'AIM a été accréditée par le Conseil le 12 août 1999 à titre d'agent négociateur des employés affectés au contrôle préembarquement d'Aeroguard, date à laquelle cette dernière était le fournisseur de services à l'aéroport. En octobre 2003, l'ACSTA a lancé une demande de propositions (DP) pour des services de contrôle préembarquement à l'aéroport où, depuis 2002, ces services étaient fournis par Group 4 Falck. Les employés de Group 4 Falck affectés au contrôle préembarquement étaient régis par une convention collective conclue avec les Métallurgistes unis d'Amérique (MUA). À la suite de la DP, un nouveau contrat de services de contrôle de la sécurité a été attribué, le 22 janvier 2004, à Aeroguard, la soumissionnaire retenue. La date d'entrée en vigueur du contrat a été fixée au 1er avril 2004. Une convention collective régissant les employés d'Aeroguard affectés au contrôle de la sécurité à l'aéroport a été signée avec l'AIM le 23 mars 2004. Elle était en vigueur du 1er avril 2004 au 31 mars 2007, comme le contrat conclu entre l'ACSTA et Aeroguard.

[8] En plus d'être l'agent négociateur accrédité des employés d'Aeroguard affectés au contrôle préembarquement, l'AIM était l'agent négociateur accrédité des employés de GlobeGround chargés des services d'escale à l'aéroport depuis 1983. GlobeGround était alors connue sous le nom de Hudson General Aviation Services Inc.

[9] On March 30, 2004, and again on April 1, 2004, the Teamsters filed an application for certification to represent the security screening employees of Aeroguard at the Airport who were already represented by the IAM (Board file nos. 24320-C and 24321-C). On July 28, 2004, these two displacement applications also called "raid" applications were dismissed by the Board, for being untimely (see *Aeroguard Inc.*, January 27, 2005 (CIRB LD 1187)).

[9] Le 30 mars 2004 et de nouveau le 1er avril 2004, les Teamsters ont présenté une demande d'accréditation en vue de représenter les employés d'Aeroguard affectés au contrôle de la sécurité à l'aéroport, qui étaient déjà représentés par l'AIM (dossiers du Conseil nos 24320-C et 24321-C). Le 28 juillet 2004, ces deux demandes visant à déloger le syndicat en place – également appelées demandes résultant d'une campagne de maraudage – ont été rejetées par le Conseil au motif qu'elles avaient été présentées à l'extérieur des délais prescrits (voir *Aeroguard Inc.*, 27 janvier 2005 (CCRI LD 1187)).

[10] On February 18, 2005, upon application by Aeroguard following a work disruption of security screening services that caused delays to air carrier flights, the Board issued an order that directed the IAM pre-board screening employees to cease and desist from activities that constituted an illegal strike. A further disruption, in the guise of a work to rule or slowdown, occurred on March 9, 2005, which impacted airport operations and caused further delays to air carrier flights. Both the Calgary Airport Authority and CATSA sent stern letters to Aeroguard, to obtain the reasons for the disruption in service, as well as a detailed plan to address the issues and the expected dates for the resolution of all outstanding issues.

[10] Le 18 février 2005, en réponse à une demande d'Aeroguard faisant suite à une interruption des services de contrôle de la sécurité ayant causé des retards au niveau des vols des transporteurs aériens, le Conseil a rendu une ordonnance obligeant les employés de l'AIM affectés au contrôle préembarquement à cesser et à s'abstenir de mener des activités qui constituaient une grève illégale. Un autre arrêt, sous le couvert d'une grève du zèle ou d'un ralentissement du travail, s'est produit le 9 mars 2005, et cet arrêt a eu pour effet de perturber les activités de l'aéroport et de causer d'autres retards au niveau des vols. L'autorité aéroportuaire de Calgary et l'ACSTA ont toutes deux fait parvenir à Aeroguard des lettres de semonces dans lesquelles elles lui ont demandé d'expliquer les raisons de l'interruption de service et de leur fournir un plan détaillé aux fins de régler les questions en litige ainsi que les dates prévues de règlement de toutes les questions non réglées.

[11] In response, Aeroguard indicated that its security screening employees had become aware of a recently ratified collective agreement for its security screening employees at the Edmonton International Airport, the provisions of which were "significantly better than Calgary's Agreement from a monetary perspective." Aeroguard indicated that it was "looking to propose a monetary amendment" to its collective agreement. During that same period, Aeroguard senior officials were in contact with CATSA in an attempt to obtain the assurance that CATSA would cover the proposed monetary amendment to the collective agreement, which CATSA ultimately did not give.

[11] En réponse, Aeroguard a indiqué que ses employés affectés au contrôle de la sécurité avaient été informés de la ratification récente d'une convention collective touchant ses employés chargés du contrôle de la sécurité à l'aéroport international d'Edmonton, dont les dispositions étaient « du point de vue monétaire, beaucoup plus avantageuses que l'entente signée à Calgary » (traduction). Aeroguard a indiqué qu'elle « visait à proposer une modification pécuniaire » (traduction) de sa convention collective. Au même moment, des hauts dirigeants d'Aeroguard discutaient avec l'ACSTA afin d'obtenir l'assurance que celle-ci couvrirait la modification pécuniaire proposée à la convention collective, assurance qu'en bout de ligne l'ACSTA a refusé de donner.

[12] Meanwhile, on March 16, 2005, a meeting was held between representatives of CATSA and GlobeGround, during which CATSA expressed its

[12] Dans l'intervalle, soit le 16 mars 2005, une rencontre a été tenue entre des représentants de l'ACSTA et de GlobeGround, au cours de laquelle

concern over the situation at the Calgary International Airport.

[13] Labour unrest continued, as labour disruptions in security screening occurred again on March 18 and 19, 2005. Finally, on March 20, 2005, at 3:00 p.m., CATSA notified Aeroguard that it was terminating the Airport Screening Services Agreement "effective immediately," and gave notice to the security screening employees that "[e]ffective immediately, Servisair/GlobeGround has assumed responsibility for the provision of screening services at Calgary International Airport," by virtue of a contract it had awarded to GlobeGround, in effect until March 31, 2006.

[14] Although GlobeGround had been competing to obtain pre-board screening contracts from CATSA, it had never previously handled airport security screening. In 2004, GlobeGround tendered to provide such services at Vancouver and Montréal airports. Although it was not awarded a contract, it was deemed qualified and was "short-listed" prior to the final selection. GlobeGround had made known to CATSA that it still wanted to be awarded pre-board screening contracts, as opportunities arose.

[15] During the March 16, 2005 meeting, when GlobeGround was asked whether it would be ready to assume security screening at the Airport by March 20, 2005, were it to be offered the contract, its representatives responded in the affirmative after having obtained authorization from GlobeGround's Board of Directors.

[16] GlobeGround immediately organized a recruiting team from different locations so as to be ready to take applications for employment and to hire security screening employees. Its intention was to hire certified screening officers who were currently employed at the Airport, and to maintain their seniority and current remuneration, to ensure a smooth transition. The security screening employees hired by GlobeGround would be provided with GlobeGround's own benefits package.

l'ACSTA s'est dite préoccupée par la situation à l'aéroport international de Calgary.

[13] Le conflit de travail a persisté et de nouvelles interruptions de travail se sont produites les 18 et 19 mars 2005. Finalement, le 20 mars 2005, à 15 h, l'ACSTA a informé Aeroguard qu'elle résiliait le contrat de services de contrôle de la sécurité à l'aéroport « immédiatement », et a avisé les employés affectés au contrôle de la sécurité que « Servisair/GlobeGround assume dès maintenant la tâche de fournir des services de contrôle de la sécurité à l'aéroport international de Calgary » (traduction), en vertu d'un contrat qu'elle avait attribué à GlobeGround, qui devait être en vigueur jusqu'au 31 mars 2006.

[14] GlobeGround s'était portée candidate en vue d'obtenir des contrats de services de contrôle préembarquement auprès de l'ACSTA, mais elle n'avait jamais auparavant été chargée des services de contrôle de la sécurité d'un aéroport. En 2004, GlobeGround avait soumissionné en vue de fournir de tels services aux aéroports de Vancouver et de Montréal. Elle n'avait pas obtenu les contrats, mais elle avait été jugée qualifiée et avait été retenue à l'étape de la présélection, avant la sélection finale. GlobeGround avait indiqué à l'ACSTA qu'elle tenterait à nouveau d'obtenir des contrats de services de contrôle préembarquement lorsque l'occasion se présenterait.

[15] Au cours de la rencontre qui s'est tenue le 16 mars 2005, date à laquelle GlobeGround s'est fait demander si elle serait prête à assurer les services de contrôle de la sécurité à l'aéroport à compter du 20 mars 2005 si le contrat lui était offert, ses représentants ont répondu par l'affirmative, après avoir obtenu l'autorisation du conseil d'administration de l'entreprise.

[16] Sans tarder, GlobeGround a constitué une équipe de recrutement formée d'employés de plusieurs endroits, de manière à pouvoir accepter les demandes d'emploi et engager des employés qui seraient chargés du contrôle de la sécurité. Elle souhaitait engager des agents de contrôle qualifiés qui travaillaient déjà à l'aéroport à ce moment-là et maintenir leur ancienneté ainsi que la rémunération qu'ils touchaient déjà en vue d'assurer une transition sans heurt. Les employés chargés du contrôle de la sécurité engagés par GlobeGround obtiendraient l'ensemble des avantages sociaux de l'entreprise.

[17] The GlobeGround team started arriving in Calgary as of March 18, 2005, set up its quarters at a nearby hotel and prepared its recruiting and hiring process while waiting to hear news as to CATSA's intentions.

[18] The security screening contract was awarded in the early afternoon of March 20, 2005, and the GlobeGround team started meeting security screening employees as they left their shifts or before they started their shifts. By midnight, most of the approximately 260 security screening employees had signed an employment application and other forms, and had become GlobeGround employees.

[19] When questioned on this point at the hearing, an Aeroguard representative stated that it was common practice for an incoming security screening contractor to offer employment to the security screening employees already at that airport, because those employees' qualifications had already been certified and accepted by CATSA.

[20] No Aeroguard management or supervisory staff were hired other than the Operations Manager, on March 23, 2005, and a security screening team leader, some two and a half weeks later. Several members of GlobeGround's management team were involved in the start-up operation of the new passenger screening services at the Airport. They were involved in managing the workforce and the relationship with CATSA.

[21] Prior to March 20, 2005, there had been no meetings or communications between GlobeGround and Aeroguard. Their communications subsequently concerned the transfer of security screening employees' training records and restricted area passes, as required by CATSA, and the sale of office furniture for an amount of $7,600.

[22] The evidence reveals that there was no transfer from Aeroguard to GlobeGround of any contractual commitments, financial obligations, intellectual property, trade marks or business names. As stated by an Aeroguard representative who testified at the

[17] Les membres de l'équipe constituée par GlobeGround ont commencé à arriver à Calgary le 18 mars 2005, ont établi leurs bureaux dans un hôtel voisin et ont préparé le processus de recrutement et d'embauche tout en attendant d'en apprendre davantage sur les intentions de l'ACSTA.

[18] Le contrat de services de contrôle de la sécurité a été attribué au début de l'après-midi du 20 mars 2005, et l'équipe de GlobeGround a commencé à rencontrer les employés chargés du contrôle de la sécurité à mesure qu'ils terminaient leur quart de travail ou avant qu'ils ne le commencent. À minuit, la plupart des quelque 260 employés chargés d'assurer le contrôle de la sécurité avaient signé une demande d'emploi et d'autres formulaires et étaient devenus des employés de GlobeGround.

[19] Interrogé à cet égard à l'audience, un représentant d'Aeroguard a déclaré qu'il était de pratique courante pour un fournisseur de services de contrôle de la sécurité qui prend la relève d'offrir un emploi aux employés chargés du contrôle de la sécurité déjà en place à l'aéroport, parce que les qualifications de ces employés avaient déjà été certifiées et reconnues par l'ACSTA.

[20] Aucun des membres de l'équipe de direction ou de supervision d'Aeroguard n'a été engagé, si ce n'est le directeur des opérations, le 23 mars 2005, et un chef d'équipe du contrôle de la sécurité, environ deux semaines et demie plus tard. Plusieurs membres de l'équipe de direction de GlobeGround ont pris part aux activités de démarrage des nouveaux services de contrôle des passagers à l'aéroport. Ils ont contribué à la gestion du personnel et à l'entretien de la relation avec l'ACSTA.

[21] Avant le 20 mars 2005, il n'y avait eu aucune rencontre ni aucune communication entre GlobeGround et Aeroguard. Les communications entre les deux entreprises ont par la suite porté sur le transfert des dossiers de formation et des laissez-passer aux zones réglementées des employés chargés du contrôle de la sécurité, comme l'exige l'ACSTA, et sur la vente du mobilier de bureau pour la somme de 7 600 $.

[22] La preuve révèle qu'il n'y a eu aucun transfert d'Aeroguard à GlobeGround d'engagements contractuels, d'obligations financières, de propriété intellectuelle, de marques de commerce ou de noms commerciaux. Ainsi que l'a déclaré un représentant

hearing, the awarding of the contract to GlobeGround "came as a surprise to Aeroguard."

[23] When the security screening contract was awarded to GlobeGround, the IAM contacted the company to conclude an agreement for the representation of the security screening employees. GlobeGround took the position that the IAM's existing certification for the ground-handlers did not cover pre-board screening employees. Finally, on March 22, 2005, discussions were "put on ice" when the Teamsters filed this application for certification with the Board.

[24] At the hearing, the Vice-President of Operations for GlobeGround indicated that the parties had not yet finalized the terms of the CATSA/GlobeGround airport screening services agreement. CATSA's counsel informed the Board that Aeroguard continues to be the security screening contractor at various other Canadian airports.

III–Positions of the Parties

A–The IAM

[25] The IAM opposes the Teamsters' application for certification on the ground that it is untimely. It submits that GlobeGround is the successor employer to Aeroguard. Therefore, the collective agreement in force that covers the pre-board screening employees of Aeroguard is now binding on GlobeGround.

[26] The IAM points out that it was certified by the Board on August 12, 1999, for a unit of pre-board screening employees of Aeroguard at the Calgary International Airport and that a collective agreement currently covers that unit of employees until March 31, 2007.

[27] The IAM submits that on or about March 20, 2005, CATSA substituted or otherwise transferred the business that provided pre-board screening services at Calgary International Airport from Aeroguard to GlobeGround. According to the IAM, this transfer was not accomplished by a new tendering or request for

d'Aeroguard qui a témoigné à l'audience, l'attribution du contrat à GlobeGround « a pris Aeroguard par surprise » (traduction).

[23] Lorsque le contrat de services de contrôle de la sécurité a été attribué à GlobeGround, l'AIM a communiqué avec l'entreprise pour conclure une entente aux fins de représenter les employés affectés au contrôle de la sécurité. GlobeGround a fait valoir que l'accréditation existante de l'AIM visant les employés chargés des services d'escale ne couvrait pas les employés affectés au contrôle préembarquement. Finalement, lorsque les Teamsters ont déposé la présente demande d'accréditation auprès du Conseil le 22 mars 2005, les discussions ont été « mises sur la glace ».

[24] À l'audience, le vice-président des opérations de GlobeGround a indiqué que les parties n'avaient pas encore réglé les modalités de l'entente sur les services de contrôle entre l'ACSTA et GlobeGround. Le procureur de l'ACSTA a indiqué au Conseil qu'Aeroguard continue d'être le fournisseur de services de contrôle de la sécurité dans divers autres aéroports canadiens.

III – Position des parties

A – L'AIM

[25] L'AIM s'oppose à la demande d'accréditation des Teamsters en faisant valoir que la demande a été présentée à l'extérieur des délais prescrits. Elle soutient que GlobeGround est l'employeur successeur d'Aeroguard. En conséquence, la convention collective en vigueur qui régit les employés d'Aeroguard affectés au contrôle préembarquement lie désormais GlobeGround.

[26] L'AIM souligne qu'elle a été accréditée par le Conseil le 12 août 1999 à l'égard d'une unité d'employés d'Aeroguard affectés au contrôle préembarquement à l'aéroport international de Calgary et qu'une convention collective régit actuellement cette unité d'employés jusqu'au 31 mars 2007.

[27] L'AIM soutient que, le 20 mars 2005 ou vers cette date, l'ACSTA a remplacé ou par ailleurs transféré d'Aeroguard à GlobeGround l'entreprise fournissant des services de contrôle préembarquement à l'aéroport international de Calgary. D'après l'AIM, ce transfert n'a pas été accompli par voie de sélection au terme d'un

proposals method of selection as previously and traditionally followed by CATSA. The IAM further submits that at the time of the hearing, in the fall of 2005, no airport security screening agreement had been finalized between CATSA and GlobeGround.

[28] The IAM contends that GlobeGround is providing the same pre-board screening services as Aeroguard, on the same basis, at the same location, under the same terms and conditions and with the same duties as Aeroguard. It also adds that GlobeGround hired most of Aeroguard's security screening employees and its Operations Manager. The IAM therefore submits that GlobeGround "stepped into Aeroguard's shoes" and continued the same operation as Aeroguard without interruption. The IAM concludes that the existing certification of the IAM and the collective agreement in force between the IAM and Aeroguard were acquired when GlobeGround took over the screening services at the Airport.

[29] The IAM is therefore seeking a declaration that GlobeGround is the successor employer to Aeroguard, pursuant to section 44 of the *Code*, and is bound by the IAM's collective agreement with Aeroguard.

B–The Teamsters

[30] The Teamsters are of the view that there has been no sale of business under section 44 of the *Code*. They submit that CATSA cancelled its contract with Aeroguard and awarded a new contract to GlobeGround. They maintain that there is no nexus between Aeroguard and GlobeGround, since there is no contractual relationship that transferred the business from one company to the other, contrary to what is required in the Board's jurisprudence to establish a sale of business.

[31] Aeroguard played no part in the arrangements that were made to have pre-board screening at the Calgary International Airport taken over by GlobeGround. According to the Teamsters, the loss of a contract is not one of the grounds that can be relied on to file an application pursuant to section 44 of the *Code*, even when competitive bidding is not part of the process. The Teamsters submit that when an employer loses a

nouvel appel d'offres ou d'une nouvelle demande de propositions, comme l'ACSTA l'avait toujours fait par le passé. L'AIM soutient également qu'à la date de l'audience, à l'automne de 2005, aucune entente touchant les services de contrôle de la sécurité dans les aéroports n'avait été conclue entre l'ACSTA et GlobeGround.

[28] L'AIM soutient que GlobeGround fournit les mêmes services de contrôle préembarquement que fournissait Aeroguard, selon les mêmes modalités, au même endroit, aux mêmes conditions et avec les mêmes tâches qu'Aeroguard. Elle ajoute également que GlobeGround a engagé la plupart des employés d'Aeroguard affectés au contrôle de la sécurité ainsi que son directeur des opérations. L'AIM soutient par conséquent que GlobeGround « a pris la place d'Aeroguard » (traduction) et a maintenu les activités qu'avait menées Aeroguard, sans interruption. L'AIM conclut que GlobeGround a acquis l'accréditation existante de l'AIM et la convention collective en vigueur entre cette dernière et Aeroguard lorsqu'elle a pris en charge les services de contrôle à l'aéroport.

[29] L'AIM demande donc une déclaration selon laquelle GlobeGround est l'employeur successeur d'Aeroguard, conformément à l'article 44 du *Code*, et qu'elle est liée par la convention collective conclue entre l'AIM et Aeroguard.

B – Les Teamsters

[30] Les Teamsters sont d'avis qu'il n'y a eu aucune vente d'entreprise au sens de l'article 44 du *Code*. Ils soutiennent que l'ACSTA a annulé son contrat avec Aeroguard et qu'elle en a attribué un nouveau à GlobeGround. En outre, les Teamsters font valoir qu'il n'y a aucun lien entre Aeroguard et GlobeGround, puisqu'il n'existe aucune relation contractuelle ayant eu pour effet de transférer les activités d'une entreprise à l'autre, contrairement à ce que la jurisprudence du Conseil exige pour établir l'existence d'une vente d'entreprise.

[31] Aeroguard n'a joué aucun rôle dans les dispositions qui ont été prises pour que les activités de contrôle préembarquement à l'aéroport international de Calgary soient prises en charge par GlobeGround. D'après les Teamsters, on ne peut invoquer la perte d'un contrat à l'appui d'une demande fondée sur l'article 44 du *Code*, même lorsque l'appel d'offres en régime concurrentiel ne fait pas partie du processus. Les

contract to a competitor, but still remains operational—albeit at a reduced level of activity—it cannot be said that there is a transfer of part of a business to the competition.

[32] The Teamsters add that there was no previous certification or collective agreement between the IAM and GlobeGround for pre-board screening employees, as confirmed by the fact that this is GlobeGround's first foray into pre-board screening.

[33] The Teamsters therefore maintain that their application is timely. They contend that it is supported by a majority of affected employees, that the unit applied for is appropriate, and therefore, that their certification should be granted.

C–GlobeGround

[34] GlobeGround takes no position as to which union holds or should be granted bargaining rights for its pre-board screening employees at the Calgary International Airport.

[35] The employer says that, effective March 20, 2005, it was awarded the screening services contract by CATSA at the Calgary International Airport. Prior to that time, those services were provided by Aeroguard. GlobeGround did not employ any pre-board screening employees at the Calgary International Airport prior to March 20, 2005, but it did hire most of the screening personnel previously employed by Aeroguard.

[36] Historically, GlobeGround has had a good rapport with the IAM, which represents its ground-handling employees at the Calgary International Airport, and it would have had no objection to the IAM representing security screening employees. However, the Teamsters' application for certification filed on March 22, 2005, prevented GlobeGround from entering into any meaningful discussions with the IAM on the representation of its security screening employees.

Teamsters soutiennent que, lorsqu'un employeur perd un contrat au profit d'un concurrent, mais qu'il continue d'exploiter une entreprise – quoique le niveau d'activités soit réduit – on ne peut dire qu'il y a eu transfert d'une partie d'une entreprise au profit de la concurrence.

[32] Les Teamsters ajoutent qu'il n'y a eu auparavant aucune accréditation ni aucune convention collective entre l'AIM et GlobeGround à l'égard des employés affectés au contrôle préembarquement, ce qui est confirmé par le fait que c'est la première incursion de GlobeGround dans le domaine du contrôle préembarquement.

[33] Les Teamsters soutiennent par conséquent que leur demande a été présentée dans les délais prescrits. Ils font valoir qu'ils jouissent de l'appui de la majorité des employés concernés, que l'unité visée par la demande est habile à négocier collectivement et, par conséquent, que leur demande d'accréditation devrait être accueillie.

C – GlobeGround

[34] GlobeGround demeure neutre quant à savoir quel syndicat détient ou devrait obtenir les droits de négociation pour ses employés qui sont affectés au contrôle préembarquement à l'aéroport international de Calgary.

[35] L'employeur soutient que, le 20 mars 2005, l'ACSTA lui a attribué le contrat de services de contrôle à l'aéroport international de Calgary. Avant cette date, ces services étaient fournis par Aeroguard. Avant le 20 mars 2005, aucun employé de GlobeGround n'était chargé du contrôle préembarquement à l'aéroport international de Calgary, mais l'employeur a engagé la plupart des membres du personnel affecté au contrôle qui travaillaient pour Aeroguard.

[36] Par le passé, GlobeGround a entretenu de saines relations avec l'AIM, qui représente ses employés qui sont affectés aux services d'escale à l'aéroport international de Calgary, et elle ne se serait pas opposée à ce que l'AIM représente les employés affectés au contrôle de la sécurité. Toutefois, la demande d'accréditation des Teamsters présentée le 22 mars 2005 l'a empêchée d'entreprendre des discussions sérieuses avec l'AIM quant à la représentation de ses employés affectés au contrôle de la sécurité.

[37] Further, GlobeGround submits that, if the Board declares a union to be the bargaining agent for the pre-board screening employees, it should determine a separate and distinct bargaining unit for such employees. GlobeGround submits that it would be inappropriate to have such employees added to its existing bargaining unit of ground-handling employees at the Calgary International Airport. It stresses that its collective agreement with the IAM was never intended nor designed to include a group of pre-board screening employees.

[38] As to the IAM's argument that no written contract had yet been finalized between CATSA and GlobeGround, the employer clarified that a service contract was awarded to GlobeGround on March 20, 2005, but that the final terms of the airport security screening agreement were still being discussed, and that a new public request for proposals would be made by Spring 2006, when GlobeGround's contract expires.

D–CATSA

[39] CATSA maintains that the change of screening contractors that led to the present application for certification does not constitute a sale of business within the meaning of the *Code*. The Board has previously found that the replacement of one screening contractor by another does not constitute a sale of business between the two screening contractors under the provisions of the *Code*. Therefore, section 44 has no application in the present matter.

[40] Further, CATSA submits that section 47.3 of the *Code* now exhaustively addresses the issue of a change of contractors that provide pre-board security screening services and the obligations imposed by the *Code* upon a new pre-board screening service provider.

[41] CATSA adds that it never had pre-board screening employees in its employ. Furthermore, it had valid and serious business reasons to terminate Aeroguard's contract when it did. Otherwise, flight delays would have worsened. It was an emergency situation, and no

[37] En outre, GlobeGround soutient que, si le Conseil déclarait qu'un syndicat est l'agent négociateur des employés affectés au contrôle préembarquement, il devrait désigner une unité de négociation distincte pour ces employés. GlobeGround fait valoir qu'il ne conviendrait pas d'ajouter ces employés à son unité de négociation existante qui est formée d'employés affectés aux services d'escale à l'aéroport international de Calgary. Elle souligne que la convention collective qu'elle a conclue avec l'AIM n'a jamais été conçue pour inclure un groupe d'employés affectés au contrôle préembarquement.

[38] En ce qui concerne l'argument de l'AIM selon lequel aucun contrat écrit n'a encore été conclu entre l'ACSTA et GlobeGround, l'employeur a précisé qu'un contrat de services a été attribué à GlobeGround le 20 mars 2005, mais que les modalités finales de l'entente sur les services de contrôle de la sécurité à l'aéroport faisaient encore l'objet de discussions, et qu'une nouvelle demande publique de propositions serait lancée au printemps 2006, au moment où le contrat de GlobeGround devait expirer.

D – ACSTA

[39] L'ACSTA soutient que le changement de fournisseur de services de contrôle qui a mené à la présente demande d'accréditation ne constitue pas une vente d'entreprise au sens du *Code*. Le Conseil a conclu auparavant que le remplacement d'un fournisseur de services de contrôle par un autre ne constitue pas une vente d'entreprise entre deux fournisseurs de services de contrôle aux termes des dispositions du *Code*. Par conséquent, l'article 44 ne s'applique pas à la présente affaire.

[40] En outre, l'ACSTA soutient que l'article 47.3 du *Code* règle maintenant à tous égards la question du changement d'entrepreneurs qui fournissent des services de contrôle de la sécurité à l'embarquement et les obligations imposées par le *Code* qui incombent à un nouveau fournisseur de services de contrôle préembarquement.

[41] L'ACSTA ajoute qu'elle n'a jamais compté parmi son personnel d'employés affectés au contrôle préembarquement. En outre, elle avait des motifs valides et sérieux de résilier le contrat d'Aeroguard. Si elle ne l'avait pas fait, les retards au niveau des vols

time was available to initiate the normal request for proposal process.

E–Aeroguard

[42] Aeroguard, through its counsel, informed the Board that it was taking no position with respect to Board file no. 24991-C, the sole matter in which it filed an appearance.

IV–Analysis and Decision

[43] The main issue in this case is whether the Teamsters' application for certification is timely. In order to determine that issue, the Board must first rule whether there was in fact a sale of business from Aeroguard to GlobeGround. GlobeGround also questioned whether the IAM's existing bargaining unit that covers GlobeGround's ground-handling employees would also include its newly hired pre-board screening employees. However, the parties did not present further arguments on this issue and the Board therefore need not address it.

[44] Pursuant to section 44(2)(c) of the *Code*, "the person to whom the business is sold is bound by any collective agreement that is, on the date on which the business is sold, applicable to the employees employed in that business." Further, every certification application is subject to the various open period provisions set out in section 24 of the *Code*. The open periods vary depending on whether or not there is an incumbent union and whether or not there is a collective agreement in place at the time. In this case, if the Board finds that a sale of business has occurred, GlobeGround would be bound by Aeroguard's collective agreement with the IAM, pursuant to section 44(2)(c) of the *Code*. Consequently, the Teamsters' application would be treated as a displacement or raid application and would be subject to the applicable open period under section 24 of the *Code*. If it is found that there was no sale of business, there would be no existing collective agreement covering the unit sought, and the Teamsters' application would therefore be timely, under section 24(2)(a) of the *Code*.

auraient été pires. Il s'agissait d'un cas d'urgence, et elle n'avait pas le temps de mettre en branle le processus normal de demandes de propositions.

E – Aeroguard

[42] Par l'intermédiaire de son procureur, Aeroguard a informé le Conseil qu'elle ne prenait pas position dans le dossier du Conseil n° 24991-C, l'unique affaire dans laquelle elle a demandé à comparaître.

IV – Analyse et décision

[43] La question principale à trancher en l'espèce est de savoir si la demande d'accréditation des Teamsters a été présentée dans les délais prescrits. Pour trancher cette question, le Conseil doit dans un premier temps déterminer s'il y a eu effectivement vente d'entreprise d'Aeroguard à GlobeGround. GlobeGround a également demandé si l'unité de négociation existante de l'AIM, qui regroupe les employés de GlobeGround affectés aux services d'escale, devait aussi inclure ses nouveaux employés affectés au contrôle préembarquement. Toutefois, les parties n'ayant présenté aucun argument supplémentaire sur la question, le Conseil n'a donc pas besoin de se pencher sur celle-ci.

[44] Aux termes de l'alinéa 44(2)c) du *Code*, « toute convention collective applicable, à la date de la vente, aux employés travaillant dans l'entreprise lie l'acquéreur ». En outre, toute demande d'accréditation est assujettie aux diverses dispositions sur les périodes ouvertes qui sont énoncées à l'article 24 du *Code*. Ces périodes ouvertes varient selon qu'un syndicat est déjà en place ou non et selon qu'une convention collective est en vigueur ou non à l'époque pertinente. Dans la présente affaire, si le Conseil concluait à l'existence d'une vente d'entreprise, GlobeGround serait liée par la convention collective conclue entre Aeroguard et l'AIM, conformément à l'alinéa 44(2)c) du *Code*. En conséquence, la demande des Teamsters serait traitée comme une demande visant à déloger le syndicat en place ou dans le cadre d'un maraudage et serait assujettie à la période ouverte applicable aux termes de l'article 24 du *Code*. Si l'on arrivait à la conclusion qu'il n'y a eu aucune vente d'entreprise, aucune convention collective ne régirait l'unité visée par la demande, et la demande des Teamsters aurait par conséquent été présentée dans les délais prescrits, conformément à l'alinéa 24(2)a) du *Code*.

[45] The Board has carefully considered the parties' submissions and authorities, and is of the view that, in this case, as is explained below, no sale of business has occurred between Aeroguard and GlobeGround, nor has there been any transfer of business by or through CATSA.

A–General Principles on Sale of Business (Section 44)

[46] The Board has maintained that the purpose of section 44 of the *Code* is to ensure the protection and permanence of bargaining rights when corporate changes are made to a business or a business is transferred (see *Island Tug & Barge Limited* (1997), 104 di 1; and 35 CLRBR (2d) 214 (CLRB no. 1198); and *Terminus Maritime Inc.* (1983), 50 di 178; and 83 CLLC 16,029 (CLRB no. 402)).

[47] Section 44 of the *Code* defines the term "sell" as follows: "'sell,' in relation to any business, includes the transfer or other disposition of the business and, for the purposes of this definition, leasing a business is deemed to be selling it." Based on the wording of that section, the Board has adopted a broad and liberal approach when determining whether a sale of business has occurred and has repeated on numerous occasions that a sale of business is essentially a question of fact that must be determined on a case-by-case basis:

> We believe that a broad and liberal interpretation of the term "transfer" in the definition of "sell" found in section 144 [now section 44] of the *Code* is necessary to effectuate the purpose of the successorship provisions of the *Code* when a business changes hands by means other than those readily recognizable as a sale in the normal commercial sense. The focus of the Board's attention in such cases is neither upon the formalities of ownership or the particular method whereby the business changes hands. The Board is concerned more with realities than appearances and its inquiry is directed towards the establishment of the identity of the employer who has acquired, by a means encompassed by section 144, the control and use of a business. ...
>
> (*Seaspan International Ltd.* (1979), 37 di 38; and [1979] 2 Can LRBR 213 (CLRB no. 190), pages 43–44; and 218)

[48] In this case, the question to be determined by the Board is whether there has been an actual sale or transfer of Aeroguard's business to GlobeGround, either from Aeroguard directly or through CATSA.

[45] Le Conseil a soigneusement examiné les observations des parties ainsi que la jurisprudence soumise, et il est d'avis que, dans la présente affaire, ainsi qu'il est expliqué plus loin, il n'y a eu aucune vente d'entreprise entre Aeroguard et GlobeGround, et il n'y a eu aucun transfert d'entreprise par l'ACSTA ou par son intermédiaire.

A – Principes généraux relatifs à une vente d'entreprise (article 44)

[46] Le Conseil a, par le passé, déterminé que l'objectif de l'article 44 du *Code* était d'assurer la protection et la permanence des droits de négociation lorsque des changements organisationnels sont effectués au sein d'une entreprise ou lorsqu'il y a transfert d'entreprise (voir *Island Tug & Barge Limited* (1997), 104 di 1; et 35 CLRBR (2d) 214 (CCRT n° 1198); et *Terminus Maritime Inc.* (1983), 50 di 178; et 83 CLLC 16,029 (CCRT n° 402)).

[47] L'article 44 du *Code* définit le terme « vente » comme ceci : «« vente » S'entend notamment, relativement à une entreprise, du transfert et de toute autre forme de disposition de celle-ci, la location étant, pour l'application de la présente définition, assimilée à une vente ». Compte tenu du libellé de cette disposition, le Conseil a adopté une approche large et libérale aux fins de déterminer si une vente d'entreprise a eu lieu et a répété à de nombreuses reprises qu'une vente d'entreprise est essentiellement une question de fait qui doit être tranchée en fonction de chaque affaire :

> Selon nous, pour respecter l'objet des dispositions du *Code* relatives aux obligations et aux droits successoraux, il faut donner une interprétation libérale au terme « transfert » qui figure dans la définition de « vente » à l'article 144 [maintenant l'article 44] du *Code* lorsqu'il y a cession d'entreprise à la suite de transactions autres que celles qui permettent facilement de juger qu'il s'agit d'une vente au sens commercial du terme. Dans des cas de ce genre, le Conseil ne se concentre pas sur les formalités relatives à la propriété ni sur le mode de cession lui-même. Il s'intéresse davantage aux réalités qu'aux apparences et il cherche à établir l'identité de l'employeur qui a acquis, d'une façon prévue à l'article 144 du *Code*, le contrôle et les droits d'exploitation de l'entreprise...
>
> (*Seaspan International Ltd.* (1979), 37 di 38; et [1979] 2 Can LRBR 213 (CCRT n° 190), pages 43-44; et 218)

[48] Dans la présente affaire, le Conseil doit déterminer s'il y a eu une véritable vente ou un véritable transfert de l'entreprise d'Aeroguard à GlobeGround, soit par Aeroguard directement, soit par l'intermédiaire de l'ACSTA.

B–Sale of Business in the Context of Service Contracts

[49] This is not a traditional case in which the Board is called on to determine whether a sale of business has occurred between two entities. Rather, this case involves a tripartite situation in the context of which CATSA—which is ultimately responsible for, among other things, the pre-board screening of passengers and baggage—cancelled its contract with Aeroguard, a screening contractor, and awarded a new contract to GlobeGround.

[50] Both CATSA and the Teamsters contend that the successorship provisions under the *Code* were not intended to apply to genuine circumstances of changes in service contractors, subcontracting, loss of business to a competitor or in the context of corporate dissolution, because there is no nexus between the two entities alleged to be parties to the sale.

[51] On the other hand, the IAM argues that in the present case, GlobeGround acquired Aeroguard's business, either directly or indirectly through CATSA. In support of that position, it submits that GlobeGround provides the same pre-board screening services as Aeroguard, on the same basis, with the same employees, at the same location, under the same terms and conditions and with the same equipment as Aeroguard.

[52] The successorship provisions of the *Code* have generally not been applied to continue bargaining rights and obligations when a service contract is awarded to another legal entity through a third party. The Board's predecessor, the CLRB, has on numerous occasions stated that successor rights were never intended to apply to genuine circumstances of subcontracting, loss of business or loss of a contract to a competitor or to a corporate dissolution (see *Freight Emergency Service Ltd.* (1984), 55 di 172; and 84 CLLC 16,031 (CLRB no. 460); and *CAFAS Inc.* (1984), 56 di 54; 7 CLRBR (NS) 1; and 84 CLLC 16,034 (CLRB no. 463)). The protection is meant to apply when there is a true transfer or disposition of a "business" as a whole entity rather than of discrete work functions. Accordingly, many subsequent cases have focussed on the meaning of the

B – Vente d'entreprise dans le contexte des contrats de services

[49] Il ne s'agit pas d'un cas typique où le Conseil est appelé à déterminer s'il y a eu vente d'entreprise entre deux entités. Il s'agit plutôt d'une affaire qui met en cause une situation tripartite, dans le contexte de laquelle l'ACSTA – qui, en bout de ligne, est chargée entre autres choses d'assurer le contrôle préembarquement des passagers et des bagages – a résilié son contrat avec Aeroguard, un fournisseur de services de contrôle, et a attribué un nouveau contrat à GlobeGround.

[50] L'ACSTA et les Teamsters soutiennent tous deux que les dispositions du *Code* relatives à la succession ne doivent pas s'appliquer aux situations où des changements véritables sont effectués par rapport aux fournisseurs de services, à la sous-traitance, à la perte d'un contrat au profit d'un concurrent ou dans le contexte de la dissolution d'une entreprise, puisqu'il n'existe aucun lien entre les deux entités que l'on dit être les parties à la vente.

[51] D'autre part, l'AIM soutient que, dans la présente affaire, GlobeGround a acquis l'entreprise d'Aeroguard, soit directement, soit indirectement par l'intermédiaire de l'ACSTA. À l'appui de cette position, elle fait valoir que GlobeGround offre les mêmes services de contrôle préembarquement qu'Aeroguard, selon les mêmes modalités, avec les mêmes employés, au même endroit, aux mêmes conditions et avec le même équipement qu'Aeroguard.

[52] De manière générale, les dispositions du *Code* relatives à la succession n'ont pas été appliquées pour maintenir les droits de négociation et les obligations lorsqu'un contrat de services a été attribué à une autre entité juridique par l'intermédiaire d'une tierce partie. Le prédécesseur du Conseil, le CCRT, a à de nombreuses reprises déclaré qu'il n'avait jamais été dans l'intention du législateur d'appliquer les droits du successeur aux véritables cas de sous-traitance, à la perte d'une entreprise ou d'un contrat au profit d'un concurrent ou à la dissolution d'une entreprise (voir *Freight Emergency Service Ltd.* (1984), 55 di 172; et 84 CLLC 16,031 (CCRT nº 460); et *CAFAS Inc.* (1984), 56 di 54; 7 CLRBR (NS) 1; et 84 CLLC 16,034 (CCRT nº 463)). La protection doit s'appliquer dans les cas véritables de transfert ou de vente d'une

term "business" contained in the successorship provisions of the *Code*.

[53] For example, in *Logistec Corporation et al.* (1986), 67 di 120; 15 CLRBR (NS) 338; and 87 CLLC 16,008 (CLRB no. 593), the Board confirmed that one must look at whether there is a "continuity of the business." This may occur whether or not there was a direct legal or contractual relationship between the parties. The concept of a "nexus" between the parties to a sale is not essential, but is only one of many indicators, when looking at the totality of a transaction, to determine if there has been a continuity of the business. Therefore, the Board is of the view that, when other indicators of a sale of business are present, it may be less likely—but not impossible for the Board—to find that a transfer of business has occurred between two entities with no legal relationship.

[54] Further, the form or method of the transfer and the circumstances under which the transfer occurred are not determinative of the issue. Therefore, whether GlobeGround's contract was awarded by CATSA, with or without having to bid or go through the tendering process, is not in itself a determining factor.

[55] The Board has also held that continuity of the work is not sufficient to establish a continuity of the business and, thus, a sale of business under the *Code*. This concept was clearly set out by the Ontario Labour Relations Board (OLRB) in *Metropolitan Parking Inc.*, [1979] OLRB Rep. Dec. 1193, which dealt with a successorship application in the context of subcontracting, as follows:

> 44. For a transaction to be considered a "sale of business" there must be more than the performance of a like function by another business entity. There must be a transfer from the predecessor of the essential elements of the business as a block or as a "going concern." A business is not synonymous with its customers or the work it performs or its employees. Rather, it is the economic organization which is used to attract customers or perform the work. The Legislature could have provided for the continuation of bargaining rights whenever there is a continuity of the work performed, but it did not do so. Bargaining rights are continued only when the employer

« entreprise » à titre d'entité entière plutôt que de tâches distinctes. En conséquence, dans de nombreuses affaires subséquentes, on a insisté sur le sens du terme « entreprise » contenu dans les dispositions du *Code* relatives à la succession.

[53] Ainsi, dans l'affaire *Logistec Corporation et autre* (1986), 67 di 120; 15 CLRBR (NS) 338; et 87 CLLC 16,008 (CCRT n° 593), le Conseil a confirmé qu'il faut déterminer s'il y a « continuité de l'entreprise ». Cela peut être le cas, peu importe qu'il y ait ou non relation juridique ou contractuelle directe entre les parties. L'existence d'un « lien » entre les parties à une vente n'est pas essentielle, et elle ne constitue que l'un des nombreux indices qui sont pris en considération, dans l'examen de l'ensemble de la transaction, aux fins de déterminer s'il y a continuité de l'entreprise. En conséquence, le Conseil est d'avis que, lorsque d'autres indices d'une vente d'entreprise sont présents, il peut être moins probable – mais non pas impossible pour le Conseil – de conclure qu'un transfert d'entreprise est intervenu entre deux entités n'ayant aucune relation juridique.

[54] En outre, la forme ou la méthode du transfert et les circonstances dans lesquelles celui-ci survient ne sont pas des facteurs déterminants. En conséquence, le fait d'établir si le contrat de GlobeGround a été attribué par l'ACSTA au terme ou non d'un processus de soumissions ou d'appel d'offres n'est pas un facteur déterminant en soi.

[55] Le Conseil a affirmé également que la continuité du travail ne suffit pas pour établir la continuité de l'entreprise et, donc, une vente d'entreprise au sens du *Code*. La Commission des relations de travail de l'Ontario (CRTO) a clairement énoncé ce concept dans l'affaire *Metropolitan Parking Inc.*, [1979] OLRB Rep. Dec. 1193, qui portait sur une demande de détermination des droits du successeur dans le contexte d'une sous-traitance :

> 44. Pour qu'une transaction soit considérée comme une « vente d'entreprise », il doit y avoir bien davantage que l'exécution d'une fonction analogue par une autre entité commerciale. Il doit y avoir transfert par le prédécesseur des éléments essentiels de l'entreprise en bloc ou à titre d'« entreprise active ». Une entreprise n'est pas synonyme de sa clientèle ou du travail accompli ou de ses employés, mais plutôt de la structure économique utilisée pour attirer la clientèle ou exécuter le travail. Le législateur aurait pu prévoir le maintien des droits de négociation quand il y a continuation du travail exécuté, mais il ne l'a pas fait. Les droits de négociation sont maintenus

transfers *his* business. The use of the active verb and possessive pronoun is not insignificant.

(page 1214)

[56] This test was later applied by the Board in several decisions, including *Terminus Maritime Inc.*, *supra*; and *CAFAS Inc.*, *supra*, in which the Board stated that bargaining rights do not attach to the work itself, but rather to the business as a going concern. Consequently, the Board must examine the particular facts of each case and apply the general criteria in order to determine whether a sale of business has occurred. In this case, the Board must look at all the evidence to determine whether there are sufficient elements of Aeroguard's business that can be found to have been transferred as a going concern and then continued by GlobeGround in providing its pre-board screening services.

[57] In support of its position that Aeroguard transferred its business to GlobeGround, the IAM relies on two decisions of the OLRB, *Thunder Bay Ambulance Services Inc.*, [1978] OLRB Rep. May 467; and *Charterways Transportation Limited*, [1994] OLRB Rep. October 1296 (appeal to the Supreme Court of Canada dismissed in *Ajax (Town)* v. *CAW, Local 222*, [2000], 1 S.C.R. 538), which dealt with a sale of business in a tripartite situation.

[58] In *Thunder Bay Ambulance Services Inc.*, *supra*, the OLRB was faced with a situation that involved a third party, the Ministry of Health, which licensed ambulance services operated by two hospitals in Thunder Bay, Ontario, owned the equipment operated by the services and provided the funding for their operations. When the hospitals decided to discontinue the ambulance services, the Ministry started a tendering process and awarded a licence to the successful bidder. Although there was no commercial transaction between the hospitals and the new contractor, the OLRB found that there had been a sale of business. It was satisfied that the two essential elements of the predecessor's business had been transferred to the new operator, that is, the exclusive use of the assets owned by the Ministry of Health and the predecessors' management and organization in the person of the Director of Ambulance Services as well as the majority of its former

seulement dans les cas où l'employeur transfère *son* entreprise. L'utilisation de la forme active et de l'adjectif possessif n'est pas fortuite.

(page 1214; traduction)

[56] Ce critère a par la suite été appliqué par le Conseil dans plusieurs décisions, dont les affaires *Terminus Maritime Inc.*, précitée; et *CAFAS Inc.*, précitée, dans lesquelles il a déclaré que les droits de négociation ne se rattachent pas au travail même, mais plutôt à l'entreprise en tant qu'entreprise active. En conséquence, le Conseil doit examiner les faits propres à chaque affaire et appliquer les critères généraux pour déterminer si une vente d'entreprise a été conclue. Dans la présente affaire, le Conseil doit prendre en considération l'ensemble de la preuve pour déterminer s'il peut arriver à la conclusion qu'un nombre suffisant d'éléments de l'entreprise d'Aeroguard ont été transférés à titre d'entreprise active et que GlobeGround a continué de les exploiter dans le cadre de la prestation des services de contrôle préembarquement.

[57] À l'appui de sa prétention selon laquelle Aeroguard a transféré son entreprise en faveur de GlobeGround, l'AIM invoque deux décisions de la CRTO, soit les affaires *Thunder Bay Ambulance Services Inc.*, [1978] OLRB Rep. May 467; et *Charterways Transportation Limited*, [1994] OLRB Rep. October 1296 (pourvoi à la Cour suprême du Canada rejeté dans l'affaire *Ajax (Ville)* c. *TCA, section locale 222*, [2000] 1 R.C.S. 538), qui portaient sur une vente d'entreprise dans une situation tripartite.

[58] Dans *Thunder Bay Ambulance Services Inc.*, précité, la CRTO a été saisie d'une affaire mettant en cause une tierce partie, le ministère de la Santé, qui attribuait des permis aux fins de la prestation de services ambulanciers gérés par deux hôpitaux de Thunder Bay (Ontario), qui était propriétaire de l'équipement utilisé par les services, et qui fournissait le financement nécessaire à leurs activités. Lorsque les hôpitaux ont décidé de mettre un terme aux services ambulanciers, le ministère a entrepris un processus d'appel d'offres et a attribué un permis au soumissionnaire retenu. Malgré l'absence de transaction commerciale entre les hôpitaux et le nouvel entrepreneur, la CRTO a conclu qu'il y avait eu vente d'entreprise. Elle s'est dite convaincue que les deux éléments essentiels de l'entreprise du prédécesseur avaient été transférés au nouvel exploitant, c'est-à-dire l'utilisation exclusive des éléments d'actif dont le

employees. As a result, the new operator was incorporated and the Director of the predecessor hospital continued on the business by providing the ambulance services.

[59] That case may be distinguished from the case at hand. The only management employee who was hired from Aeroguard's business was the Operations Manager. This person was not involved in the set up of GlobeGround's pre-board screening business nor was that person's know-how and expertise necessary for setting up GlobeGround's business. GlobeGround already existed as a business before it was awarded the contract and its own management team started recruiting and operating its pre-board screening services at the Airport. Although GlobeGround was never previously awarded a pre-board screening contract, it was a strong competitor in the business. It was short-listed on several occasions to provide pre-board screening services, since October 2004. When it was awarded its contract with CATSA in March 2005, it sent its own management team to hire the pre-board screening employees and to begin the operation of pre-board screening services at the Airport.

[60] In *Charterways Transportation Limited, supra*, the OLRB examined whether a sale of business had occurred between Charterways and the Town of Ajax. The Town of Ajax had owned the buses and all other tangible assets of the public transit system at all relevant times, even when Charterways was operating the system. The Town of Ajax cancelled its contract with Charterways and decided to operate the system itself. It hired back the majority of Charterways employees who had worked on the system. The OLRB examined what constituted the "business" that was alleged to have been transferred, and found that Charterways' workforce could be considered the most valuable asset of the business. Indeed, the facts disclosed that the substantial elements of Charterways' business remained at all times within the Town's ownership and control. The Board therefore found that a sale of business had occurred.

ministère de la Santé était propriétaire ainsi que le recours au personnel de direction du prédécesseur, à savoir le directeur des services ambulanciers, de même qu'à la majorité de ses anciens employés. En conséquence, le nouvel exploitant a été constitué en société et le directeur de l'hôpital prédécesseur a maintenu les activités de l'entreprise en offrant des services ambulanciers.

[59] Cette affaire se distingue de l'affaire en l'espèce. Seul le directeur des opérations a été embauché par Aeroguard. Il n'a pas participé au démarrage des activités de contrôle préembarquement de GlobeGround, et cette dernière n'avait pas besoin de son savoir-faire ni de ses connaissances pour lancer son entreprise. Elle existait déjà à titre d'entreprise avant d'obtenir le contrat, et sa propre équipe de gestion a commencé à recruter des employés et à gérer ses services de contrôle préembarquement à l'aéroport. Bien que GlobeGround n'ait jamais auparavant obtenu un contrat de services de contrôle préembarquement, elle représentait un concurrent de poids dans le milieu. Elle avait été retenue au terme de la présélection à plusieurs occasions aux fins de fournir des services de contrôle préembarquement depuis octobre 2004. Lorsqu'elle a obtenu son contrat avec l'ACSTA en mars 2005, elle a envoyé sa propre équipe de gestion pour engager les employés qui seraient chargés d'assurer les services de contrôle préembarquement et pour commencer à gérer ces services à l'aéroport.

[60] Dans *Charterways Transportation Limited*, précité, la CRTO a été appelée à déterminer s'il y avait eu vente d'entreprise entre Charterways et la ville d'Ajax. Cette dernière avait été propriétaire des autobus et de tous les autres éléments d'actif corporels du réseau de transport public à toutes les époques pertinentes, même lorsque c'est Charterways qui en était l'exploitant. La ville d'Ajax a annulé son contrat avec Charterways et a décidé d'exploiter le réseau elle-même. Elle a réembauché la majorité des employés de Charterways qui avaient participé à l'exploitation du réseau. La CRTO a examiné ce que constituait l'« entreprise » qui, selon ce que l'on soutenait, avait été transférée, et a conclu que la main-d'oeuvre de Charterways pouvait être considérée comme étant le bien le plus précieux de l'entreprise. En réalité, les faits indiquaient que les éléments importants de l'entreprise de Charterways étaient demeurés à toutes les époques pertinentes la propriété de la ville et sous le contrôle de cette dernière. La Commission a par conséquent conclu qu'il y avait eu vente d'entreprise.

[61] In the case at hand, the Board notes that GlobeGround acquired the majority of employees who performed pre-board screening when Aeroguard was the contractor, to continue to perform the same functions. However, as noted above in *Metropolitan Parking Inc.*, *supra*, there must be more than a continuity of the same work by the same employees in order to grant a declaration of sale of business; there must be an actual transfer or continuation of the business as a going concern. The Board is not convinced that GlobeGround's hiring of most of Aeroguard's former employees constitutes a sale of business in the circumstances. On the contrary, the evidence revealed that it was common practice in the industry to hire security screening employees who were already working at airports, in order to facilitate the transition from one contractor to another. After Aeroguard became the security screening contractor at the Calgary International Airport, in April 2004, it hired most of the employees who were working for the previous security screening contractor, Group 4 Falck. Aeroguard was awarded its contract before those employees were even hired. Therefore, Aeroguard's business that provided pre-board screening services existed, notwithstanding the employees.

[61] Dans la présente affaire, le Conseil note que GlobeGround a engagé la majorité des employés qui fournissaient des services de contrôle préembarquement lorsque Aeroguard était l'entrepreneur, pour continuer à exécuter les mêmes fonctions. Cependant, ainsi qu'il a été indiqué précédemment dans *Metropolitan Parking Inc.*, précité, il faut davantage qu'une continuité du même travail par les mêmes employés pour prononcer une déclaration de vente d'entreprise; il faut un transfert ou une continuation véritable de l'entreprise en tant qu'entreprise active. Le Conseil n'est pas convaincu que l'embauche par GlobeGround de la plupart des anciens employés d'Aeroguard constitue une vente d'entreprise dans les circonstances. Au contraire, la preuve a révélé qu'il était de pratique courante dans le milieu d'engager les employés chargés du contrôle de la sécurité qui travaillent déjà dans les aéroports de manière à faciliter la transition d'un entrepreneur à un autre. Lorsque Aeroguard est devenue le fournisseur de services de contrôle de la sécurité à l'aéroport international de Calgary en avril 2004, elle a engagé la plupart des employés qui travaillaient pour l'ancien fournisseur de services de contrôle de la sécurité, Group 4 Falck. Aeroguard a obtenu son contrat avant même que ces employés ne soient engagés. En conséquence, l'entreprise d'Aeroguard qui fournissait des services de contrôle préembarquement existait, sans égard aux employés.

[62] There is no difference between that situation and the present one. GlobeGround only started hiring its security screening employees once its contract with CATSA was finalized, albeit on the same day. Aeroguard played no role—nor had it a role to play—in GlobeGround's hiring of screening employees. Nor did CATSA, for that matter. Further, the employment relationship was entered into strictly between GlobeGround and the screening employees. Screening personnel applied, GlobeGround's managers hired. Consequently, the fact that GlobeGround hired most of the former Aeroguard screening employees did not constitute a transfer of part of Aeroguard's business for the purpose of the *Code*.

[62] Il n'y a aucune différence entre cette situation et la situation en l'espèce. GlobeGround n'a commencé à engager ses employés chargés du contrôle de la sécurité que lorsque son contrat avec l'ACSTA a été mis au point, bien que cela se soit produit le même jour. Aeroguard n'a joué aucun rôle – ni n'avait-elle de rôle à jouer – dans l'embauche par GlobeGround d'employés chargés du contrôle de la sécurité. Ni l'ACSTA en fait. En outre, la relation de travail a été conclue uniquement entre GlobeGround et les employés affectés au contrôle. Le personnel affecté au contrôle a postulé, et les directeurs de GlobeGround ont embauché. En conséquence, le fait que GlobeGround a engagé la plupart des anciens employés d'Aeroguard affectés au contrôle ne donne pas lieu à un transfert d'une partie de l'entreprise d'Aeroguard aux fins de l'application du *Code*.

[63] Additionally, the IAM produced evidence to the effect that GlobeGround purchased Aeroguard's second-hand office equipment for an amount of $7,600, which it found constituted an element of the transfer of business from Aeroguard to GlobeGround. However,

[63] En outre, l'AIM a produit une preuve selon laquelle GlobeGround a acheté l'équipement de bureau usagé d'Aeroguard, qu'elle a payé 7 600 $, lequel à son avis constituait un élément du transfert d'entreprise par Aeroguard en faveur de GlobeGround. Or, cet

the equipment was merely office equipment and was not directly tied to the business that provided pre-board screening services. The equipment necessary to provide pre-board screening services (X-Ray machines, uniforms) was supplied by CATSA, as the responsible airport authority. Therefore, the second-hand office equipment that was the subject of the sale from Aeroguard to GlobeGround cannot be seen as an integral part of Aeroguard's business.

[64] Finally, while the IAM submitted that GlobeGround's pre-board screening services were provided on the same basis, at the same location and in the same manner as Aeroguard's, this does not mean that a sale of business has occurred. In fact, both Aeroguard and GlobeGround remain competitors in the parallel businesses that provide pre-board screening services and may very well be competing bidders for a similar contract in the future. After Aeroguard's contract was cancelled, it still continued to operate its business that provided pre-board screening services at various other locations. The loss of this single contract had no impact on the existence of Aeroguard's business, as it remains a competitor and may rebid when opportunities arise in the future. The evidence also reveals that pre-board screening services are highly regulated and must be performed in accordance with various regulatory measures, including the *Aeronautics Act*, the *Canadian Aviation Security Regulations*, the Air Carrier Security Measures, the Aerodrome Security Measures, the Security Screening Order, the Designation Standards for Screening Officers, and the *Act*. Thus, the fact that GlobeGround's business is carried out in a similar manner as Aeroguard's is not sufficient to conclude that a transfer of business has occurred.

[65] In this panel's view, the present situation is much more similar to what occurred in *Air Canada et al.* (1993), 91 di 101; 18 CLRBR (2d) 295; and 93 CLLC 16,037 (CLRB no. 998), where the Board dealt with a situation of successive contracts for pre-board screening services provided at the Lester B. Pearson Airport. In that case, the Board stated as follows:

équipement n'était que de l'équipement de bureau et n'était pas lié directement à l'entreprise qui fournissait des services de contrôle préembarquement. L'équipement requis pour offrir des services de contrôle préembarquement (appareils de radioscopie, uniformes) était fourni par l'ACSTA, en tant qu'autorité aéroportuaire responsable. Par conséquent, l'équipement de bureau usagé qui a été l'objet de la vente par Aeroguard à GlobeGround ne peut être considéré comme faisant partie intégrante de l'entreprise d'Aeroguard.

[64] Enfin, si l'AIM a soutenu que les services de contrôle préembarquement fournis par GlobeGround étaient fournis selon les mêmes modalités, au même endroit et de la même manière qu'Aeroguard, cela ne signifie pas qu'une vente d'entreprise a été conclue. En fait, Aeroguard et GlobeGround demeurent des concurrents dans des entreprises parallèles qui fournissent des services de contrôle préembarquement et qui pourraient très bien se faire concurrence aux fins d'obtenir un contrat semblable à l'avenir. Après que le contrat d'Aeroguard a été annulé, celle-ci a continué à exploiter son entreprise de prestation de services de contrôle préembarquement dans divers autres endroits. La perte de ce seul contrat n'a eu aucune incidence sur l'existence de l'entreprise d'Aeroguard, car elle est demeurée un concurrent et pourra soumissionner lorsque les occasions se présenteront à l'avenir. La preuve révèle également que les services de contrôle préembarquement sont très réglementés et qu'ils doivent être fournis en conformité avec diverses mesures réglementaires, dont la *Loi sur l'aéronautique*, le *Règlement canadien sur la sûreté aérienne*, les Mesures de sûreté des transporteurs aériens, les Mesures de sûreté aux aérodromes, l'Arrêté sur le contrôle de sécurité, les Normes relatives à la désignation des agents de contrôle, et la *Loi*. Donc, le fait que l'entreprise de GlobeGround est exploitée d'une manière semblable à celle d'Aeroguard ne suffit pas pour conclure qu'il y a eu transfert d'entreprise.

[65] De l'avis du banc actuel, la présente situation ressemble beaucoup plus à celle dont il était question dans l'affaire *Air Canada et autres* (1993), 91 di 101; 18 CLRBR (2d) 295; et 93 CLLC 16,037 (CCRT n° 998), où le Conseil a été appelé à se pencher sur une situation de contrats successifs de services de contrôle préembarquement fournis à l'aéroport Lester B. Pearson. Dans cette affaire, le Conseil a déclaré ceci :

In this case, Aeroguard lost the contract and lost the business; Executive won the contract and began to do the business. It was not Aeroguard's business that Executive began to do. That business evaporated into nothingness at Terminal 2 when the Aeroguard contract concluded. Executive in effect established a new business so that it could perform the functions required under its contract.

(pages 123; 315–316; and 14,296)

[66] The Board is therefore of the view that the IAM failed to produce sufficient evidence to the effect that Aeroguard transferred a distinguishing and essential feature of its business as a "going concern" to GlobeGround or that GlobeGround acquired and continued to operate Aeroguard's business as a "going concern" so as to constitute a sale of business within the meaning of the *Code*.

C–CATSA's Involvement in the Alleged Sale of Business

[67] In response to the IAM's submission that there was a transfer of business through CATSA, the Board examined CATSA's involvement in the alleged relationship between Aeroguard and GlobeGround to determine whether at some point when CATSA cancelled Aeroguard's contract, it assumed or took over the provision of pre-board screening services.

[68] The Board does not believe so. On March 20, 2005, as of 3:00 p.m., Aeroguard's contract was cancelled and, at the same time, GlobeGround's contract commenced.

[69] There is no evidence that CATSA at any time took over pre-board screening prior to awarding the contract to GlobeGround. There was no transfer of the pre-board screening work from Aeroguard to CATSA. Upon cancellation, Aeroguard's contract with CATSA was no longer operative. However, Aeroguard remains in the business of pre-board screening services, and nothing prevents it from continuing to submit bids when an opportunity arises. Therefore, there was no disposition of any part of Aeroguard's business.

[70] Again, the present situation is similar to that in *Air Canada et al.*, *supra*, in which the Board examined not

Dans le cas qui nous occupe, Aeroguard en perdant le contrat, a perdu son entreprise; Executive, en obtenant le contrat, a pu lancer son entreprise. L'entreprise d'Executive n'est pas celle qu'Aeroguard lui a laissée. L'entreprise d'Aeroguard à l'aérogare 2 s'est éteinte à l'expiration de son contrat. Executive a, dans la pratique, créé une nouvelle entreprise afin d'être en mesure de s'acquitter des fonctions contractuelles qui lui incombaient.

(pages 123; 315-316; et 14,296)

[66] Le Conseil est par conséquent d'avis que l'AIM n'a pas réussi à produire une preuve suffisante pour démontrer qu'Aeroguard a transféré un élément distinctif et essentiel de son entreprise à titre d'« entreprise active » à GlobeGround, ou encore que GlobeGround a acquis et continué d'exploiter l'entreprise d'Aeroguard en tant qu'« entreprise active » de manière à constituer une vente d'entreprise au sens du *Code*.

C – Participation de l'ACSTA à la vente d'entreprise alléguée

[67] En réponse à l'observation de l'AIM voulant qu'il y ait eu transfert d'entreprise par l'intermédiaire de l'ACSTA, le Conseil a examiné le rôle qu'a joué cette dernière dans la relation alléguée entre Aeroguard et GlobeGround pour déterminer si, à un moment ou à un autre, lorsqu'elle a annulé le contrat d'Aeroguard, l'ACSTA a pris en charge la prestation de services de contrôle préembarquement.

[68] Le Conseil ne le croit pas. Le 20 mars 2005, à 15 h, le contrat d'Aeroguard a été annulé et, au même moment, le contrat de GlobeGround est entré en vigueur.

[69] Il n'y a aucune preuve démontrant que l'ACSTA a à quelque moment que ce soit pris en charge les services de contrôle préembarquement avant d'attribuer le contrat à GlobeGround. Il n'y a eu aucun transfert des activités de contrôle préembarquement par Aeroguard en faveur de l'ACSTA. Lorsqu'il a été annulé, le contrat qui avait été conclu entre Aeroguard et l'ACSTA a cessé d'être valide. Aeroguard demeure cependant active dans le domaine du contrôle préembarquement, et rien ne l'empêche de continuer à soumissionner lorsque l'occasion se présentera. En conséquence, il n'y a pas eu disposition de quelque partie que ce soit de l'entreprise d'Aeroguard.

[70] Encore une fois, la présente situation est similaire à celle dont il était question dans l'affaire *Air Canada*

only the relationship between the predecessor and successor contractors but also the relationship between the contractors and Air Canada, in order to determine whether there was an indirect transfer of business through the third party. Since the third party had never performed pre-board screening services, there could not have been a transfer of that business to the contractor through the third party. The Board stated as follows:

> The term "sell" in section 44 is defined in a most open-ended way. It includes any "disposition" of the business or of any part thereof. Since, however, Air Canada's original contracting out of the function in the years before Aeroguard and Executive appeared on the scene was in no way a "disposition" of a part of Air Canada's business since Air Canada had never actually performed this function directly, the whole chain of transactions which ensued between Air Canada and the various employers which held the contract and performed the function from time to time cannot be seen as ongoing dispositions of the business by Air Canada—and therefore as repeated sales of the business...
>
> (pages 123; 315; and 14,296)

[71] Although the effect of a sale of business declaration pursuant to section 44 of the *Code* is to protect established collective bargaining rights, there must nevertheless be sufficient factors that warrant such a declaration. Only as a result of that declaration would the bargaining rights of the incumbent union be deemed to continue with the successor employer. In the circumstances of this case, the Board did not find sufficient factors that would lead the Board to conclude that essential elements of a part of Aeroguard's business, as a going concern, were in fact transferred to GlobeGround and were then continued by it, when the change in service contracts occurred. The Board finds that no sale of business has occurred within the meaning of section 44 of the *Code*, and accordingly, there is no consequent transfer of the IAM's bargaining rights and collective agreement from Aeroguard to GlobeGround.

[72] This decision does not mean that the employees affected are left without any protection under the *Code*. Section 47.3 provides for the specific circumstances in which pre-board screening services contracts are awarded to another employer:

et autres, précitée, où le Conseil a examiné la relation qui existait non seulement entre les entrepreneurs prédécesseur et successeur, mais également entre les entrepreneurs et Air Canada, aux fins de déterminer s'il y avait eu un transfert indirect d'entreprise par l'intermédiaire de la tierce partie. Puisque cette tierce partie n'avait jamais fourni de services de contrôle préembarquement, elle ne pouvait avoir transféré l'entreprise en faveur de l'entrepreneur. Le Conseil a déclaré ceci :

> Le terme « vente » est défini à l'article 44 de manière non limitative. Il englobe toute forme de « disposition » d'une entreprise ou d'une partie de celle-ci. Cependant, comme le contrat original accordé par Air Canada longtemps avant qu'Aeroguard et Executive n'entrent en scène ne constituait pas une « disposition » d'une partie de l'entreprise d'Air Canada – celle-ci n'ayant jamais assuré directement la fonction de vérification – les transactions successives entre Air Canada et les différents entrepreneurs qui ont tour à tour exécuté cette fonction ne sauraient représenter une succession de dispositions de l'entreprise, ni, par conséquent, des ventes répétées de l'entreprise...
>
> (pages 123; 315; et 14,296)

[71] Bien que la déclaration de vente d'entreprise aux termes de l'article 44 du *Code* ait pour effet de protéger les droits de négociation établis, il faut néanmoins qu'un nombre suffisant de facteurs existent pour justifier une telle déclaration. Ce n'est que par suite de cette déclaration que les droits de négociation du syndicat en place seraient réputés subsister à l'égard de l'employeur successeur. Dans les circonstances de la présente affaire, le Conseil n'a pu conclure à l'existence de facteurs susceptibles de l'amener à conclure que des éléments essentiels d'une partie de l'entreprise d'Aeroguard, en tant qu'entreprise active, ont effectivement été transférés à GlobeGround, qui a continué de les exploiter lorsque le changement par rapport aux contrats de services est intervenu. Le Conseil conclut qu'il n'y a eu aucune vente d'entreprise au sens de l'article 44 du *Code*, et, par conséquent, qu'Aeroguard n'a pas transféré les droits de négociation de l'AIM et la convention collective en vigueur à GlobeGround.

[72] Cette décision ne signifie pas que les employés touchés se retrouvent sans protection sous le régime du *Code*. L'article 47.3 prévoit les circonstances précises dans lesquelles les services de contrôle préembarquement sont attribués à un autre employeur :

47.3(1) In this section, "previous contractor" means an employer who, under the terms of a contract or other arrangement that is no longer in force,

(a) provided pre-board security screening services to another employer, or to a person acting on behalf of that other employer, in an industry referred to in paragraph (e) of the definition "federal work, undertaking or business" in section 2; or

...

(2) An employer who succeeds a previous contractor as the provider of services, in accordance with a contract or other arrangement, must pay to the employees providing the services under that contract or arrangement remuneration not less than that which the employees of the previous contractor who provided the same or substantially similar services were entitled to receive under the terms of a collective agreement to which this Part applied.

[73] Therefore, GlobeGround's obligations with respect to the remuneration of its security screening employees flow from section 47.3(2) of the *Code*, and not as a result of a sale of business or the collective agreement between the IAM and Aeroguard.

[74] For the above reasons, the Board determines that there was no sale of business or transfer pursuant to section 44 of the *Code*, between Aeroguard and GlobeGround, directly or through CATSA.

D–Application for Certification

[75] The final issues to be addressed are whether the Teamsters were in a position to file an application for certification when they did, and if so, whether they have the requisite membership support. Section 24 of the *Code* reads as follows:

24.(1) A trade union seeking to be certified as the bargaining agent for a unit that the trade union considers constitutes a unit appropriate for collective bargaining may, subject to this section and any regulations made by the Board under paragraph 15(e), apply to the Board for certification as the bargaining agent for the unit.

(2) Subject to subsection (3), an application by a trade union for certification as the bargaining agent for a unit may be made

(a) where no collective agreement applicable to the unit is in force and no trade union has been certified under this Part as the bargaining agent for the unit, at any time; ...

47.3(1) Au présent article, « fournisseur précédent » s'entend de l'employeur qui, en vertu d'un contrat ou de toute autre forme d'entente qui n'est plus en vigueur, fournissait :

a) soit des services de sécurité à l'embarquement à un autre employeur ou à une personne agissant en son nom dans un secteur d'activités visé à l'alinéa e) de la définition de « entreprise fédérale » à l'article 2.

...

(2) L'employeur qui remplace un fournisseur précédent à titre de fournisseur de services, au titre d'un contrat ou de toute autre forme d'entente, est tenu de verser aux employés qui fournissent les services en question une rémunération au moins égale à celle à laquelle les employés du fournisseur précédent qui fournissaient les mêmes services ou des services essentiellement similaires avaient droit en vertu d'une convention collective à laquelle la présente partie s'appliquait.

[73] En conséquence, les obligations de GlobeGround en ce qui concerne la rémunération de ses employés qui sont affectés au contrôle de la sécurité découlent du paragraphe 47.3(2) du *Code* et non d'une vente d'entreprise ou de la convention collective conclue entre l'AIM et Aeroguard.

[74] Pour les motifs qui précèdent, le Conseil conclut qu'il n'y a eu aucune vente d'entreprise ni aucun transfert au sens de l'article 44 du *Code*, entre Aeroguard et GlobeGround, directement ou par l'intermédiaire de l'ACSTA.

D – Demande d'accréditation

[75] Les dernières questions à trancher consistent à établir si les Teamsters étaient en mesure de présenter une demande d'accréditation lorsqu'ils l'ont fait et, dans l'affirmative, s'ils jouissent de l'appui requis des membres de l'unité. L'article 24 du *Code* est libellé dans les termes suivants :

24.(1) Sous réserve des autres dispositions du présent article et des règlements d'application de l'alinéa 15e), un syndicat peut solliciter l'accréditation à titre d'agent négociateur d'une unité qu'il juge habile à négocier collectivement.

(2) Sous réserve du paragraphe (3), la demande d'accréditation d'un syndicat à titre d'agent négociateur d'une unité peut être présentée :

a) à tout moment, si l'unité n'est ni régie par une convention collective en vigueur ni représentée par un syndicat accrédité à titre d'agent négociateur aux termes de la présente partie...

[76] The IAM challenges the timeliness of the Teamsters' application because it was not filed during an "open period," when employees can change their minds as to which union they wish to have as their representative, or if they wish to be represented at all.

[77] This situation arises when a collective agreement expires, whether the employer is a signatory to the collective agreement or a successor employer, which is not the case in the present matter. The Board found that GlobeGround is neither a signatory nor a successor to a collective agreement with respect to security screening employees. No provision of the *Code* makes the IAM/Aeroguard collective agreement applicable to GlobeGround.

[78] As there is no collective agreement applicable to GlobeGround, no time bar applies to the Teamsters' application, pursuant to section 24(2)(a) of the *Code*. The application for certification is therefore timely.

[79] The Board finds that the proposed bargaining unit is appropriate and the membership evidence on file shows that the Teamsters have majority support of the employees in the unit they wish to represent.

[80] Accordingly, the IAM's application for a declaration of sale of business is dismissed, and the Teamsters' application for certification is granted.

[81] The certification order has already been issued on December 1, 2005 (Board order no. 9003-U).

[82] This is a unanimous decision of the Board.

[76] L'AIM conteste le délai de présentation de la demande des Teamsters au motif que celle-ci n'a pas été présentée au cours d'une « période ouverte », à un moment où les employés peuvent changer d'idée sur le syndicat qu'ils souhaitent avoir comme représentant ou déterminer s'ils souhaitent effectivement être représentés.

[77] Cette situation se pose lorsqu'une convention collective expire, peu importe que l'employeur soit un signataire de la convention collective ou un employeur successeur, ce qui n'est pas le cas dans l'affaire qui nous occupe. Le Conseil a conclu que GlobeGround n'est ni un signataire d'une convention collective conclue relativement aux employés affectés au contrôle de la sécurité, ni un employeur successeur relativement à celle-ci. Aucune disposition du *Code* ne prévoit l'applicabilité de la convention collective conclue entre l'AIM et Aeroguard à l'égard de GlobeGround.

[78] Puisque aucune convention collective ne lie GlobeGround, aucun délai de prescription ne s'applique à l'égard de la demande des Teamsters aux termes de l'alinéa 24(2)a) du *Code*. La demande d'accréditation a par conséquent été présentée dans les délais prescrits.

[79] Le Conseil conclut que l'unité de négociation proposée est habile à négocier collectivement et que la preuve d'adhésion qui a été versée au dossier établit que les Teamsters jouissent de l'appui de la majorité des employés qui forment l'unité qu'ils souhaitent représenter.

[80] En conséquence, la demande de déclaration de vente d'entreprise de l'AIM est rejetée, et la demande d'accréditation des Teamsters est accueillie.

[81] L'ordonnance d'accréditation a été rendue le 1er décembre 2005 (ordonnance du Conseil n° 9003-U).

[82] Il s'agit d'une décision unanime du Conseil.

CASES CITED

Aeroguard Inc., January 27, 2005 (CIRB LD 1187)

Air Canada et al. (1993), 91 di 101; 18 CLRBR (2d) 295; and 93 CLLC 16,037 (CLRB no. 998)

Ajax (Town) v. *CAW, Local 222*, [2000] 1 S.C.R. 538

AFFAIRES CITÉES

Aeroguard Inc., 27 janvier 2005 (CCRI LD 1187)

Air Canada et autres (1993), 91 di 101; 18 CLRBR (2d) 295; et 93 CLLC 16,037 (CCRT n° 998)

Ajax (Ville) c. *TCA, section locale 222*, [2000] 1 R.C.S. 538

CAFAS Inc. (1984), 56 di 54; 7 CLRBR (NS) 1; and 84 CLLC 16,034 (CLRB no. 463)

Charterways Transportation Limited, [1994] OLRB Rep. October 1296

Freight Emergency Service Ltd. (1984), 55 di 172; and 84 CLLC 16,031 (CLRB no. 460)

Island Tug & Barge Limited (1997), 104 di 1; and 35 CLRBR (2d) 214 (CLRB no. 1198)

Logistec Corporation et al. (1986), 67 di 120; 15 CLRBR (NS) 338; and 87 CLLC 16,008 (CLRB no. 593)

Metropolitan Parking Inc., [1979] OLRB Rep. Dec 1193

Seaspan International Ltd. (1979), 37 di 38; and [1979] 2 Can LRBR 213 (CLRB no. 190)

Terminus Maritime Inc. (1983), 50 di 178; and 83 CLLC 16,029 (CLRB no. 402)

Thunder Bay Ambulance Services Inc., [1978] OLRB Rep. May 467

STATUTES CITED

Aeronautics Act

Canada Labour Code, Part I, ss. 24, 24(a), 24(2)(a); 44, 44(2)(c); 47.3, 47.3(2)

Canadian Air Transport Security Authority Act

Canadian Aviation Security Regulations

CAFAS Inc. (1984), 56 di 54; 7 CLRBR (NS) 1; et 84 CLLC 16,034 (CCRT n° 463)

Charterways Transportation Limited, [1994] OLRB Rep. October 1296

Freight Emergency Service Ltd. (1984), 55 di 172; et 84 CLLC 16,031 (CCRT n° 460)

Island Tug & Barge Limited (1997), 104 di 1; et 35 CLRBR (2d) 214 (CCRT n° 1198)

Logistec Corporation et autre (1986), 67 di 120; 15 CLRBR (NS) 338; et 87 CLLC 16,008 (CCRT n° 593)

Metropolitan Parking Inc., [1979] OLRB Rep. Dec 1193

Seaspan International Ltd. (1979), 37 di 38; et [1979] 2 Can LRBR 213 (CCRT n° 190)

Terminus Maritime Inc. (1983), 50 di 178; et 83 CLLC 16,029 (CCRT n° 402)

Thunder Bay Ambulance Services Inc., [1978] OLRB Rep. May 467

LOIS CITÉES

Code canadien du travail, Partie I, art. 24, 24a), 24(2)a); 44, 44(2)c); 47.3, 47.3(2)

Loi sur l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien

Loi sur l'aéronautique

Règlement canadien sur la sûreté aérienne

Canada Industrial Relations Board
Conseil canadien des relations industrielles

Vol. 9-07

Reasons for decision

United Steelworkers of America, Local 9344,
applicant,
and
Quebec North Shore and Labrador Railway Company Inc.,
and
Tshiuetin Rail Transportation Inc.,
employers,
and
United Transportation Union, Local 1843,
bargaining agent.

CITED AS: Quebec North Shore and Labrador Railway Company Inc. and Tshiuetin Rail Transportation Inc.

Board File: 25545-C

Decision no. 392
August 29, 2007

Application for a declaration of partial sale of business pursuant to sections 44, 45 and 46 of the *Canada Labour Code, Part I.*

Declaration of partial sale of business–Successor employer–Bargaining rights–Transfer of assets–Practice and procedure–The union filed an application for a declaration of partial sale of business under sections 44, 45 and 46 of the *Code*, in which it requested that the Board declare that TRT is the successor employer to QNS&L and that the successor employer is bound by the collective agreement between QNS&L and the union–QNS&L disposed of part of the railway it owned–The first three parts of the test to be applied in order to determine whether a sale of business has occurred within the meaning of the *Code* are not contested–The facts indicate that despite the sale of part of the railway that it operated, QNS&L did not cease its operations, particularly its core activity of transporting iron ore–The union retained its bargaining rights regarding QNS&L's railway transportation, despite the fact that the Menihek Subdivision was sold to TRT–An actual sale of business or of a distinct part of a business must have occurred–There must be a transfer from the predecessor of the essential elements of the business as a block or as a going concern–The Board has stated on

Motifs de décision

Métallurgistes Unis d'Amérique, section locale 9344,
requérant,
et
Compagnie de chemin de fer du littoral nord de Québec et du Labrador inc.,
et
Transport Ferroviaire Tshiuetin inc.,
employeurs,
et
Travailleurs unis des transports, section locale 1843,
agent négociateur.

CITÉ : Compagnie de chemin de fer du littoral nord de Québec et du Labrador inc. et Transport Ferroviaire Tshiuetin inc.

Dossier du Conseil : 25545-C

Décision n° 392
Le 29 août 2007

Demande de déclaration de vente partielle d'entreprise en vertu des articles 44, 45 et 46 du *Code canadien du travail, Partie I.*

Déclaration de vente partielle d'entreprise – Employeur successeur – Droits de négociation – Transfert d'éléments d'actif – Pratique et procédure – Le syndicat a présenté une demande de déclaration de vente partielle d'entreprise en vertu des articles 44, 45 et 46 du *Code*, dans laquelle il réclame que le Conseil déclare que TFT est l'employeur successeur de Chemin de fer QNS&L et que l'employeur successeur est lié par la convention collective entre Chemin de fer QNS&L et le syndicat – Chemin de fer QNS&L a cédé une partie du chemin de fer dont elle était propriétaire – Les trois premiers volets du critère devant être appliqué pour déterminer s'il y a eu vente d'entreprise au sens du *Code* ne sont pas contestés – Les faits démontrent que malgré la vente d'une partie de la voie ferrée que Chemin de fer QNS&L exploitait, l'entreprise n'a pas mis fin pour autant à ses activités, dont la principale est le transport du minerai – Les droits de négociation du syndicat rattachés au transport ferroviaire de Chemin de fer QNS&L sont toujours existants malgré le fait que la subdivision Menihek a été vendue à TFT – Il doit y avoir une vente réelle de l'entreprise ou d'une partie

several occasions that a set of circumstances must be considered before it can conclude that a sale of business has occurred within the meaning of the *Code*–It is important to keep in mind what the nature of the QNS&L business was before and after it sold the Menihek Subdivision to TRT–In this case, the QNS&L employees represented by the union continued to work for that company and the agreement signed with TRT regarding the Menihek Subdivision does not prejudice their bargaining rights or their employment in any way–The Board is satisfied that QNS&L merely divested itself of some assets that it had practically abandoned (the Menihek Subdivision)–The Board is of the opinion that a transfer of assets from one business to another has taken place–However, nothing leads the Board to conclude that there was in fact a transfer of a going concern within the meaning of section 44 of the *Code*–The application is dismissed.

distincte de celle-ci – Il doit y avoir transfert par le prédécesseur des éléments essentiels de l'entreprise en bloc ou à titre d'entreprise active – Le Conseil a mentionné à plusieurs reprises qu'il est nécessaire d'examiner un ensemble de circonstances avant de conclure qu'il y a eu vente d'entreprise au sens du *Code* – Il est important de se rappeler quelle était la nature de l'entreprise de Chemin de fer QNS&L avant et après qu'elle eut vendu la subdivision Menihek à TFT – En l'espèce, les employés représentés par le syndicat chez Chemin de fer QNS&L continuent de travailler auprès de cette entreprise et l'entente conclue relativement à la subdivision Menihek avec TFT ne nuit aucunement à leurs droits de négociation et n'affecte pas leur emploi – Le Conseil est convaincu que Chemin de fer QNS&L ne s'est départie que de certains éléments d'actif qu'elle avait quasi abandonnés (la subdivision Menihek) – Le Conseil est d'avis qu'il y a eu un transfert d'éléments d'actif d'une entreprise à une autre – Rien n'amène cependant le Conseil à conclure qu'il y a eu transfert d'une entreprise active aux fins de l'article 44 du *Code* – La demande est rejetée.

The Board, composed of Ms. Louise Fecteau, Vice-Chairperson, and Messrs. Daniel Charbonneau and Patrick J. Heinke, Members, considered the above-noted application.

These reasons for decision were written by Ms. Louise Fecteau, Vice-Chairperson.

Appearances

Mr. Jean-François Beaudry, for the United Steelworkers of America, Local 9344;
Mr. Léo Robichaud, for the United Transportation Union, Local 1843;
Mr. Alexis-François Charette, for Quebec North Shore and Labrador Railway Company Inc.;
Mr. Alexandre W. Buswell, for Tshiuetin Rail Transportation Inc.

I–Nature of the Application

[1] On December 21, 2005, the United Steelworkers of America, Local 9344 (the union), filed an application for a declaration of partial sale of business under sections 44, 45 and 46 of the *Code*, in which it requested that the Board declare that Tshiuetin Rail Transportation Inc. (TRT) is the successor employer to Quebec North Shore and Labrador Railway Company

Un banc du Conseil, composé de M[e] Louise Fecteau, Vice-présidente, de MM. Daniel Charbonneau et Patrick J. Heinke, Membres, a étudié la demande susmentionnée.

Les présents motifs de décision ont été rédigés par M[e] Louise Fecteau, Vice-présidente.

Ont comparu

M[e] Jean-François Beaudry, pour les Métallurgistes Unis d'Amérique, section locale 9344;
M. Léo Robichaud, pour les Travailleurs unis des transports, section locale 1843;
M[e] Alexis-François Charette, pour la Compagnie de chemin de fer du littoral nord de Québec et du Labrador inc.;
M[e] Alexandre W. Buswell, pour Transport Ferroviaire Tshiuetin inc.

I – Nature de la demande

[1] Les Métallurgistes unis d'Amérique, section locale 9344 (le syndicat) a présenté le 21 décembre 2005 une demande de déclaration de vente partielle d'entreprise en vertu des articles 44, 45 et 46 du *Code*, dans laquelle il réclame plus particulièrement que le Conseil déclare que Transport Ferroviaire Tshiuetin inc. (TFT) est l'employeur successeur de la Compagnie de

Inc. (QNS&L) and that the successor employer is bound by the collective agreement between QNS&L and the union.

[2] The Board held hearings on the merits of the application on February 1 and March 22, 2007. The union called two witnesses, Mr. Jean-Guy Chassé, maintenance mechanic at QNS&L, and Mr. Lorrie Lavallée, a retired QNS&L employee. The employer called Mr. Richard Bell, General Manager and Chief of Operations at TRT.

[3] The United Transportation Union, Local 1843 (the UTU), was not represented at the hearing. That union was certified by the Board on February 19, 1993, to represent a unit of employees (conductors, brakemen and locomotive engineers) at QNS&L. In a letter to the Board, the UTU stated only that it did not intend to assign any of its rights regarding the Menihek Subdivision. QNS&L was represented by counsel but it did not call any witnesses or intervene during the hearings. It did state, however, in a letter to the Board, that none of its employees had been transferred or laid off as a result of the agreement it signed with TRT in November 2005.

II–Background and Facts

[4] QNS&L is a subsidiary of the Iron Ore Company of Canada (IOC) and operates a railway of more than 400 kilometres between Sept-Îles, Quebec, and Labrador City, Newfoundland and Labrador. It employs nearly 400 people, 95 percent of whom are located in Sept-Îles. Before the IOC mining facilities in Schefferville were closed, the main purpose of QNS&L was to transport iron ore from Schefferville and Labrador City, Newfoundland and Labrador, to Sept-Îles. In the early 1980s, the IOC ceased its mining operations in Schefferville, and QNS&L consequently ceased to transport iron ore from the Schefferville mine. Since then, it has continued to transport the IOC 's and Wabush Mines' iron ore from Labrador City to Sept-Îles.

[5] On February 19, 1993, the Board certified the union as the bargaining agent of the employees involved in

chemin de fer du littoral nord de Québec et du Labrador inc. (Chemin de fer QNS&L) et que l'employeur successeur est lié par la convention collective entre Chemin de fer QNS&L et le syndicat.

[2] Le Conseil a tenu des audiences sur le bien-fondé de la demande, qui se sont déroulées les 1er février et 22 mars 2007. Le syndicat a fait entendre deux témoins, soit MM. Jean-Guy Chassé, mécanicien d'entretien chez Chemin de fer QNS&L, et Lorrie Lavallée, employé retraité de Chemin de fer QNS&L. L'employeur a fait entendre M. Richard Bell, directeur général et chef des opérations pour TFT.

[3] Les Travailleurs unis des transports, section locale 1843 (le TUT), n'étaient pas présents à l'audience. Ce syndicat a été accrédité par le Conseil le 19 février 1993 pour représenter un groupe d'employés (chefs de train, serre-freins et mécaniciens de locomotive) de Chemin de fer QNS&L. Dans une lettre transmise au Conseil, le TUT a seulement précisé qu'il n'entendait céder aucun de ses droits relatifs à la subdivision Menihek. Chemin de fer QNS&L était représentée par son procureur mais n'a pas fait entendre de témoin ni n'est intervenue au cours des audiences. Elle a toutefois précisé dans une lettre transmise au Conseil qu'aucun de ses employés n'avait été transféré ni mis à pied à la suite de l'entente signée avec TFT en novembre 2005.

II – Contexte et faits

[4] Chemin de fer QNS&L est une filiale de la Compagnie minière IOC et elle exploite un chemin de fer de plus de 400 kilomètres, qui s'étend de Sept-Îles (Québec) à Labrador City (Terre-Neuve-et-Labrador). Elle compte près de 400 employés centralisés à 95 pour cent à Sept-Îles. Avant la fermeture des installations minières de IOC à Schefferville, la vocation principale de Chemin de fer QNS&L était de transporter du minerai de fer en provenance de Schefferville et de Labrador City (Terre-Neuve-et-Labrador) vers Sept-Îles. Au début des années 1980, IOC a cessé son exploitation minière à Schefferville, et Chemin de fer QNS&L a alors cessé de transporter le minerai de fer en provenance de la mine de Schefferville. Depuis ce temps, elle continue le transport de minerai de fer de IOC et de Mines Wabush de Labrador City vers Sept-Îles.

[5] Le 19 février 1993, le syndicat a été accrédité par le Conseil à titre d'agent négociateur des employés

QNS&L operations under a bargaining unit that was defined as follows:

> All employees in the operations division of Quebec North Shore & Labrador Railway Co., **excluding** conductors, brakemen, locomotive engineers, supervisors and those above. (6174-U)

[6] Railway operations include the maintenance of the railway track owned by QNS&L. A collective agreement was signed between the union and QNS&L on November 4, 2004, and was in effect until February 28, 2007.

[7] In addition to transporting iron ore, QNS&L also provided railway passenger and freight services, serving Labrador City and the cottages and outfitting operations close to the railway. In addition to its railway operations, QNS&L used specialized equipment to handle iron ore arriving from Sept-Îles, including unloading railcars, storing the ore, and then loading it onto ore carriers that shipped it to locations worldwide.

[8] QNS&L also maintained the railway track, railcar fleet, locomotives, heavy and maintenance equipment, materials-handling equipment and various other facilities on its site and on the IOC site.

[9] On November 28, 2005, pursuant to a document called the "Asset Purchase Agreement" (the agreement), TRT purchased a section of the QNS&L railway track that was known as the Menihek Subdivision, as well as the land on which that section is located. The Menihek Subdivision is located between Emeril, Labrador and Newfoundland, and Schefferville, Quebec. Article 3 of the agreement signed in November 2005 describes the assets purchased by TRT as follows:

> **Article 3–SALE OF PURCHASED ASSETS**
>
> **3.1 Purchased Assets**
>
> On the terms and subject to the fulfillment of the conditions hereof, QNS&L hereby agrees to sell, transfer and assign to TRT, and TRT hereby agrees to purchase and accept from QNS&L, as at the Closing Date, all of QNS&L's right, title and interest in the following real and personal property comprising

affectés à l'exploitation du Chemin de fer QNS&L pour une unité de négociation définie comme suit :

> Tous les employés du service d'exploitation du Chemin de fer Québec North Shore & Labrador, **à l'exclusion** des chefs de train, des serre-freins, des mécaniciens de locomotive, des contremaîtres et de ceux de rang supérieur. (6174-U)

[6] Les activités liées à l'exploitation du chemin de fer consistent à faire l'entretien de la voie ferrée que possède Chemin de fer QNS&L. Une convention collective a été signée entre le syndicat et Chemin de fer QNS&L le 4 novembre 2004 et était en vigueur jusqu'au 28 février 2007.

[7] Comme activité complémentaire au transport ferroviaire de minerai, Chemin de fer QNS&L effectue aussi le transport ferroviaire de passagers et de marchandises. Elle dessert la ville de Labrador City, et les chalets et pourvoiries à proximité de la voie ferrée. Toujours en complément de ses activités ferroviaires, Chemin de fer QNS&L manutentionne, à l'aide d'équipements spécialisés, le minerai arrivant à Sept-Îles en déversant les wagons, en entassant le minerai, en le récupérant et en le chargeant à bord des minéraliers qui le transportent par la suite partout dans le monde.

[8] Chemin de fer QNS&L fait également l'entretien de la voie ferrée, de la flotte de wagons, des locomotives, des équipements lourds et d'entretien, des équipements de manutention et des diverses autres installations tant sur son site que sur celui de IOC.

[9] Le 28 novembre 2005, en vertu d'un document intitulé « Asset Purchase Agreement » [Entente d'achat d'actifs] (l'entente), TFT a acheté de Chemin de fer QNS&L un tronçon de la voie ferrée connu sous le nom de subdivision Menihek ainsi que le terrain sur lequel est située cette voie. La subdivision Menihek se situe entre Emeril, (Terre-Neuve-et-Labrador) et Schefferville (Québec). L'article 3 de l'entente signée en novembre 2005 décrit en ces termes les éléments d'actif achetés par TFT :

> **Article 3 – ACHAT D'ACTIFS**
>
> **3.1 Éléments d'actif achetés**
>
> Suivant les modalités établies et sous réserve de la réalisation des conditions énoncées dans les présentes, Chemin de fer QNS&L convient de vendre, transférer et céder à TFT, et TFT convient d'acheter et d'accepter de QNS&L, à la date de clôture, la totalité des droits, titres et participations de QNS&L

QNS&L's Menihek Subdivision, but excluding the Excluded Assets:

(a) the Purchased Land;

(b) all attached railway works and facilities, whether main line or sidings, including subgrade, grade, rails, ties, rail fastenings, frogs, switches, ballast, other track structure and materials, track inventory, trestles, bridges, culverts, signals, communication and signals facilities (radio and microwave towers, signal bungalows, pole lines), buildings, parking and storage areas, depots, yards, crossing protection devices, and other railway improvements, fixtures, structures and appurtenances located on the Purchased Land, and, generally, all other immoveable property used in connection with the operation of the Menihek Subdivision and all the usual inventory of replacement rails, ties and related track material, as is customarily kept in place by QNS&L on the Menihek Subdivision, if any;

(c) all those hand tools in the engineering section buildings located on the Purchased Land, subject to ordinary wear and tear and such other changes thereto as may occur in the ordinary course of business up to the Closing Date, and any materials, parts, equipment, machinery and supplies for the maintenance of trackage or railroad rolling stock or locomotives, in each case located on the Menihek Subdivision on the Closing Date;

(d) all Assumed Contracts listed in Schedule C subject, however, to the limitations set out in Article 8.2 on the assignment of leases, licenses, contracts and agreements without consent;

Should QNS&L locate, after the Execution Date, any other similar agreements, it shall cause them to be transferred to TRT, subject to Article 8.2;

(e) originals (where available) or copies of the Right-of-Way Plans, acquisition deeds and other title documents for the Purchased Land, contracts included in the Purchased Assets and plans and information with respect to land evaluation and municipal taxation, engineering drawings, schematics, reports, inspection, test ans similar documents relating to the construction, modification, inspection and testing of the Menihek Subdivision;

(f) except as otherwise provided in this Agreement or in other agreements referred to herein, all of the rights and benefits and all of the duties and obligations associated with the Menihek Subdivision and the operation of the railroad business thereon, to which TRT shall hereby succeed and assume.

dans les biens immobiliers et personnels suivants, y compris la subdivision Menihek de QNS&L, mais excluant les biens exclus :

a) les terrains acquis;

b) la totalité des installations ferroviaires en faisant partie intégrante, qu'il s'agisse de voies principales ou de voies de garage, y compris les plates-formes, les rails, les traverses, les attaches de rail, les coeurs, les aiguillages, le ballast, la superstructure de la voie, le matériel pour voies ferrées, les stocks de voies, les chevalets, les ponts-rails, les ponceaux, les signaux, les installations de communication et de signalisation (les tours de radio et de micro-ondes, les guérites de signalisation, les lignes de poteaux), les immeubles, les zones de stationnement et d'entreposage, les dépôts, les gares de triage, les dispositifs de protection aux passages à niveau et les autres améliorations ferroviaires, les accessoires fixes, les structures et les autres accessoires situés sur les terrains acquis et, de façon générale, tous les autres biens immeubles utilisés en rapport avec l'exploitation de la subdivision Menihek et tous les stocks habituels de rails, attaches et matériel de voie de remplacement ordinairement conservés sur place par Chemin de fer QNS&L dans la subdivision Menihek, le cas échéant;

c) tous les outils à main dans les immeubles de la section d'ingénierie situés sur les terrains acquis, sous réserve de l'usure normale et d'autres changements qu'ils pourraient subir dans le cours normal des activités jusqu'à la date de clôture, ainsi que le matériel, les pièces, l'équipement, les machines et les fournitures pour l'entretien des voies, du matériel roulant ferroviaire ou des locomotives, dans chaque cas situés dans la subdivision Menihek à la date de clôture;

d) la totalité des contrats pris en charge mentionnés à l'annexe C, sous réserve toutefois des restrictions indiquées à l'article 8.2 relatif à la cession de baux, de licences, de contrats et d'ententes sans autorisation;

Dans l'éventualité où d'autres ententes semblables seraient repérées par QNS&L après la date d'exécution, QNS&L s'engage à céder à TFT, sous réserve de l'article 8.2 :

e) les originaux (dans la mesure du possible) ou des copies des plans d'emprise, des actes d'acquisition et des autres titres de propriété ayant trait aux biens-fonds acquis, des contrats inclus dans les biens acquis ainsi que des plans et de l'information ayant trait à l'évaluation des terres et à l'imposition municipale, des dessins techniques, des schémas, des rapports, des inspections, des tests et des documents semblables ayant trait à la construction, à la modification, à l'inspection et au testage de la subdivision Menihek;

f) sauf indication contraire dans la présente entente ou dans les autres ententes qui y sont mentionnées, la totalité des droits et avantages ainsi que la totalité des devoirs et obligations associés à la subdivision Menihek et à l'exploitation de l'entreprise ferroviaire, que TFT prend en charge par les présentes à titre de successeur.

(traduction)

[10] The contract did not provide for the transfer of any QNS&L employees. The sale price that both parties consented to under the agreement was one dollar. The agreement was filed at the hearing under Exhibit P-2 (tab C-1).

[11] The TRT employees responsible for maintaining the railway track are not represented by a bargaining agent.

III–The Evidence

A–The Union

1–Mr. Jean-Guy Chassé

[12] Mr. Chassé has worked for QNS&L since March 14, 1988. He is a maintenance mechanic. He has taken on union duties since 1979 and he participated in the negotiations for the last collective agreement. He described the transportation activities carried out by QNS&L on the Menihek Subdivision, that is, the railway section that was sold to TRT in November 2005.

[13] According to the witness, QNS&L provided railway passenger and freight services on that section. Each week, one train provided round-trip passenger transportation and another transported freight, mainly for local residents in Schefferville. He stated that very few, if any, QNS&L workers used the passenger train.

[14] Still in reference to the Menihek Subdivision, the witness also noted that, in 2004, six employees were responsible for maintaining the railway; they patrolled and inspected the track twice a week and made any necessary repairs before each train ran. Mr. Chassé confirmed that, since November 2005, QNS&L has assigned no employees to the Menihek Subdivision or to Schefferville.

[15] On cross-examination, Mr. Chassé indicated that the railway signalling system was abandoned in 1982, when QNS&L ceased to transport iron ore. He stated that a subcontractor was hired to remove the snow from the railway in 2004–2005, and that, since 1988, workers have had no camp where they could stay. The witness said that he had not returned to that section of track since 1999. With regard to the condition of the track, he

[10] Le contrat ne prévoit le transfert d'aucun employé de Chemin de fer QNS&L. Le prix de vente convenu entre les parties selon l'entente est de un dollar (1 $). L'entente a été déposée à l'audience sous la pièce de preuve P-2 (onglet C-1).

[11] Les employés de TFT assignés à l'entretien de la voie ferrée ne sont pas représentés par un agent négociateur.

III – La preuve

A – Le syndicat

1 – M. Jean-Guy Chassé

[12] M. Chassé est au service de Chemin de fer QNS&L depuis le 14 mars 1988. Il est mécanicien d'entretien. Il a exercé des fonctions syndicales depuis 1979 et a participé aux négociations de la dernière convention collective de travail. Il a décrit ce qu'étaient les activités de transport par Chemin de fer QNS&L sur la subdivision Menihek, soit la voie ferrée qui a été vendue à TFT en novembre 2005.

[13] Selon le témoin, Chemin de fer QNS&L assurait le transport de passagers et de marchandises sur ce tronçon. À chaque semaine, un train effectuait transport aller-retour des passagers et un autre train effectuait le transport des marchandises, principalement pour les habitants de Schefferville. Il a précisé que très peu ou pas de travailleurs de Chemin de fer QNS&L utilisaient le train de passagers.

[14] Toujours en ce qui concerne la subdivision Menihek, il précise qu'en 2004, six employés travaillaient à l'entretien de la voie ferrée. Ces employés assuraient la patrouille et l'inspection à raison de deux fois par semaine et réparaient la voie avant que chaque train ne passe, si cela était nécessaire. M. Chassé a affirmé que depuis novembre 2005, Chemin de fer QNS&L n'avait aucun employé affecté à la subdivision Menihek, y compris à Schefferville.

[15] En contre-interrogatoire, M. Chassé a indiqué que le système de signalisation de la voie ferrée a été abandonné en 1982, soit depuis que le transport de minerai ne se fait plus. Il a précisé que, pour l'année 2004-2005, le déneigement de la voie ferrée avait été confié à un sous-traitant. Il a également mentionné que, depuis 1988, il n'y avait plus de campement permettant aux travailleurs d'y demeurer. Le témoin lui-même

made a vague statement about his not being aware of the number of defective joints.

2–Mr. Lorrie Lavallée

[16] Mr. Lavallée is a QNS&L employee who retired in March 2005. During his time at QNS&L, he held various positions, including machine operator. He also worked at the Menihek Subdivision every summer from 1998 to 2004, and was responsible for maintaining the track. He stated that, in December 2004—before he had retired—the TRT Director of Operations contacted him. Given the witness's experience at QNS&L, TRT was hoping that he would work for it, since it intended to acquire the Menihek Subdivision. The witness rejected TRT's offer, but informed it that he would be retiring in a few months and that he would then be interested in the offer. After retiring, Mr. Lavallée worked for TRT on contract from April to the end of December 2005. Mr. Richard Bell, Chief of Operations and Director General, had asked him to inspect the railway. He worked with Mr. Lorrie Galichon, who was also a retired QNS&L employee.

[17] As a TRT employee, Mr. Lavallée had to submit a report to Mr. Galichon on the condition of the railway and on the type of repair that was required to put it in good condition. The witness said that he trained TRT employees. Mr. Lavallée referred to a list of TRT employees filed as Exhibit P-2 (tab C-2) and confirmed that he provided training to the employees named on that list and that only two of those employees had any experience.

[18] On cross-examination, Mr. Lavallée said that he recognized a document entered as Exhibit P-7, a report on the inspection of the Menihek Subdivision railway carried out by the witness and Mr. Galichon. That report was given to TRT in June 2005. The witness submitted that the poor condition of the railway could have caused a derailment and that the trains therefore had to run at reduced speed. The witness also stated that significant repairs to the railway were necessary.

n'était pas retourné au tronçon depuis 1999. Concernant l'état de la voie ferrée, le témoin a vaguement dit ne pas avoir été au courant du nombre de joints défectueux.

2 – M. Lorrie Lavallée

[16] M. Lavallée est un retraité de Chemin de fer QNS&L. Il y a travaillé jusqu'en mars 2005. Il a occupé différents postes, dont celui d'opérateur de machine. Il a travaillé à la subdivision Menihek à chaque été, de 1988 à 2004, et s'occupait de l'entretien de la voie. Il a mentionné qu'avant de prendre sa retraite, le directeur des opérations de TFT a pris contact avec lui en décembre 2004. Compte tenu de l'expérience du témoin chez Chemin de fer QNS&L, TFT souhaitait qu'il aille travailler pour eux, puisqu'elle avait l'intention d'acquérir la subdivision Menihek. Le témoin n'a pas accepté l'invitation de TFT, mais lui a fait savoir qu'il prenait sa retraite quelques mois après et qu'il serait alors intéressé. Une fois à la retraite, M. Lavallée a travaillé pour TFT du mois d'avril à la fin décembre 2005, sur une base contractuelle. M. Richard Bell, chef des opérations et directeur général, lui avait demandé de faire l'inspection de la voie ferrée. Il a travaillé avec M. Lorrie Galichon, également retraité de Chemin de fer QNS&L.

[17] En tant qu'employé de TFT, M. Lavallée devait fournir un rapport à M. Galichon sur l'état de la voie ferrée ainsi que le type de réparation qu'il fallait effectuer pour la remettre en bon état. Le témoin a dit avoir fourni de la formation à des employés de TFT. Se référant à une liste d'employés de TFT produite comme pièce de preuve P-2 (onglet C-2), M. Lavallée a confirmé avoir fourni de la formation aux employés dont les noms y figuraient et que seulement deux d'entre eux avaient de l'expérience.

[18] En contre-interrogatoire, M. Lavallée a dit reconnaître un document produit comme pièce de preuve P-7, qui est un rapport d'inspection de la voie ferrée de la subdivision Menihek effectuée par le témoin et M. Galichon. Ce rapport avait été remis à TFT en juin 2005. Le témoin a admis que le mauvais état de la voie ferrée aurait pu causer un déraillement et que les trains devaient donc rouler à vitesse réduite. Le témoin a également admis que des réparations importantes à la voie ferrée avaient été nécessaires.

B–TRT

1–Mr. Richard Bell

[19] Mr. Bell has been employed at TRT since September 2004 as Director General and Chief of Operations. TRT retained his services because he had tremendous expertise in the railway industry, as indicated in his resume. TRT is a railway transportation company that consists of three native band councils. Mr. Bell stated that it was created in September 2003 in order to operate a passenger and freight train on the Menihek Subdivision railway for the surrounding native communities. The company does not transport any iron ore. TRT hired Mr. Bell before the agreement with QNS&L was entered into in November 2005. He said that he worked for TRT on contract. His mandate was to restore the Menihek Subdivision railway to working condition. To do that, he identified the equipment that TRT would need to operate its new company. He described the acquisitions that he has made since November 2004, such as the purchase of two locomotives, railcars, a restaurant car, a generator car, railway equipment trucks, ballast regulators, a rail changer, a crane and other specialized equipment for several million dollars.

[20] Mr. Bell indicated that TRT's operations were completely funded by Transport Canada. According to him, the capital budget that Transport Canada gave TRT totalled more than 17 million dollars and its annual operating budget was approximately 6 million dollars.

[21] He added that most TRT employees are native, except for those hired to train the natives. Some retired QNS&L employees, such as Mr. Lavallée and Mr. Galichon, were temporarily hired by TRT in order to train the new native employees who had no experience in the railway industry. Moreover, the acquisition of the Menihek Subdivision did not involve the transfer of any QNS&L employees.

[22] Mr. Bell explained the context in which the Menihek Subdivision was acquired. According to the witness—and these facts have not been contested by the

B – TFT

1 – M. Richard Bell

[19] M. Bell est au service de TFT depuis septembre 2004, à titre de directeur général et chef des opérations. Ses services ont été retenus par TFT en raison de sa grande expertise dans le domaine ferroviaire, telle que démontrée dans son curriculum vitae. TFT est une entreprise de transport ferroviaire qui regroupe trois conseils de bande autochtones. M. Bell a précisé qu'elle a été créée en septembre 2003 en vue d'exploiter un train de passagers et de marchandises sur la voie ferrée de la subdivision Menihek pour les communautés autochtones avoisinantes. L'entreprise n'effectue aucun transport de minerai. M. Bell a été engagé par TFT avant que ne soit conclue l'entente avec Chemin de fer QNS&L en novembre 2005. Il a précisé qu'il fournissait ses services auprès de TFT sur une base contractuelle. Le mandat qu'on lui avait confié était de remettre en service la voie ferrée de la subdivision Menihek. Pour ce faire, il a identifié l'équipement dont TFT aurait besoin pour exploiter sa nouvelle entreprise. Il a décrit les acquisitions qu'il avait faites depuis novembre 2004, dont l'achat de deux locomotives, des voitures, une voiture-restaurant, une voiture génératrice, des camions dotés d'équipement ferroviaire, des régulateurs de ballastre, un changeur de rail, une grue et d'autres équipements spécialisés, au coût de plusieurs millions de dollars.

[20] M. Bell a indiqué que les activités de TFT étaient entièrement financées par Transports Canada. Selon lui, le budget d'investissements consenti à TFT par Transports Canada représentait plus de 17 millions de dollars et le budget d'exploitation annuel est d'environ 6 millions de dollars.

[21] Il a ajouté que les employés de TFT sont pour la plupart des autochtones, mis à part le personnel qui a été engagé pour donner de la formation aux autochtones. Certains employés retraités de Chemin de fer QNS&L, soit MM. Lavallée et Galichon, ont été embauchés par TFT de façon temporaire, dans le but de former les nouveaux employés autochtones qui n'avaient aucune expérience dans le domaine ferroviaire. Par ailleurs, l'acquisition de la subdivision Menihek n'a donné lieu à aucun transfert d'employés de Chemin de fer QNS&L.

[22] M. Bell a expliqué le contexte de l'acquisition de la subdivision Menihek. Selon le témoin – et ces faits sont non contestés par la partie adverse – Chemin de fer

other party—in 2004, QNS&L announced its plans to cease providing railway transportation on the Menihek Subdivision, specifically the round-trip railway passenger and freight services that it operated once a week up to then.

[23] However, the witness added that the Minister of Transport at the time had apparently declared that the maintenance of railway passenger and freight services between Emeril and Schefferville was essential. The witness also stated that Transport Canada had tried in vain to find a company that could ensure the Menihek Subdivision's railway transportation. It was in this context that TRT was founded. It is the first native railway company in Canada.

[24] The witness indicated that, in June 2005—before the transaction in November—TRT obtained authorization from QNS&L to inspect the Menihek Subdivision railway. He indicated that that inspection revealed serious lacks that compromised the safe use of the track. To illustrate the poor condition of the railway in question, the witness referred to the photographs taken before TRT acquired that rail section that were filed in evidence. The witness explained that the photographs show an abandoned railway track overgrown with vegetation. He maintained that those photographs show that the railway was not safe.

[25] The witness stated that, although TRT did not own the Menihek Subdivision, it requested and obtained authorization to proceed with some urgent repairs to ensure that the railway could be used safely. According to the witness, those repairs were carried out in the fall of 2005. At the same time as those repairs—and before TRT came into ownership of the Menihek Subdivision—TRT also renovated the Schefferville train station and built a maintenance shop in Schefferville and a camp for its employees in Esker. The witness stated that TRT would not receive any compensation for the work it carried out if its transaction with QNS&L fell through.

QNS&L a annoncé vers 2004 son intention d'abandonner le transport ferroviaire sur la subdivision Menihek, en l'occurrence le transport de passagers et de marchandises qu'elle exploitait jusqu'alors à raison d'une fois par semaine (aller et retour).

[23] En revanche, le témoin a ajouté que le ministre des Transports à l'époque aurait déclaré que le maintien d'une ligne de transport ferroviaire pour le transport de passagers et de marchandises entre Emeril et Schefferville constituait un service essentiel. Toujours selon le témoin, Transports Canada aurait tenté d'identifier une entreprise susceptible d'assurer le transport ferroviaire de la subdivision Menihek, mais sans succès. C'est donc dans ce contexte que TFT a vu le jour. Il s'agit de la première entreprise de chemin de fer autochtone au Canada.

[24] Le témoin a précisé qu'en juin 2005, soit avant que la transaction du mois de novembre n'ait eut lieu, TFT a obtenu l'autorisation de Chemin de fer QNS&L afin de procéder à une inspection de la voie ferrée sur la subdivision Menihek. Il a indiqué que cette inspection a révélé d'importantes défaillances qui compromettaient l'utilisation de la voie ferrée en toute sécurité. Pour illustrer la mauvaise condition de la voie ferrée en question, le témoin a fait référence à des photographies prises avant l'acquisition par TFT dudit tronçon et déposées en preuve. Le témoin explique que les photographies montrent une voie ferrée envahie par la végétation et laissée à l'abandon. Il soutient que ces photographies démontrent que la voie ferrée était non sécuritaire.

[25] Le témoin a précisé que, bien qu'elle n'était pas propriétaire de la subdivision Menihek, TFT a demandé et obtenu l'autorisation de procéder à certains travaux de réparation jugés urgents pour assurer l'utilisation de la voie ferrée en toute sécurité. Selon le témoin, ces travaux auraient été effectués à l'automne 2005. Parallèlement à ces travaux, et avant qu'elle ne devienne propriétaire de la subdivision Menihek, TFT a aussi entrepris les travaux de réfection de la station de train de Schefferville ainsi que la construction d'un atelier à Schefferville et d'un campement pour ses employés situés à Esker. Le témoin a précisé qu'aucune indemnisation n'avait été prévue afin de dédommager TFT relativement aux travaux effectués, advenant que la transaction avec Chemin de fer QNS&L ne se matérialiserait pas.

[26] TRT finally acquired the Menihek Subdivision railway and the land on which the track is located on November 28, 2005. The witness admitted that TRT also purchased materials and equipment under that agreement, but that the immovable property was so old that it was unusable. Mr. Bell stated that none of the tools, equipment, machinery or supplies was in fact transferred from QNS&L to TRT, contrary to the terms of the agreement. He added that some tools and equipment were abandoned by QNS&L, but that they were in such poor condition that they were unusable.

[27] The witness admitted that, in relation to the transaction, five contracts for the use of the railway tracks located on the outskirts of the Menihek Subdivision were transferred to TRT. However, he also stated that, except for the contract with Imperial Oil Limited, which brings in $700 annually, the other contracts had expired.

[28] Mr. Bell added that TRT has been operating its new railway transportation company since December 1, 2005. It uses its own equipment and financial and material resources, and relies on its own employees—mostly natives—who are responsible for maintaining the railway. The witness stated that the employees working out of Schefferville can use TRT's new facilities at the Esker and Emeril camps.

[29] TRT operates two passenger trains per week, while QNS&L operated only one. The witness indicated that new services are also available to passengers, including the sale of hot meals and the transport of canoes. He said that, contrary to QNS&L, TRT does not transport any iron ore.

IV–Positions of the Parties

A–The Union

[30] Counsel for the union referred to and commented on some important Board decisions to support his evidence, which he claims shows that TRT continued and benefited from QNS&L operations. He also referred to the terms of the agreement, which indicate that QNS&L railway transportation operations were transferred to TRT.

[26] TFT a finalement fait l'acquisition de la voie ferrée de la subdivision Menihek ainsi que du terrain sur lequel est située cette voie le 28 novembre 2005. Le témoin a admis que du matériel et des équipements ont également été achetés par TFT dans le cadre de cette entente, mais que ces immeubles étaient inutilisables compte tenu de leur vétusté. M. Bell a précisé que dans les faits, aucun outil ou équipement, et aucune machinerie ou fourniture n'a été transféré de Chemin de fer QNS&L à TFT, contrairement aux modalités de l'entente. Il a ajouté que certains outils ou équipements ont été abandonnés par Chemin de fer QNS&L, mais ils étaient dans un état tel qu'ils ne pouvaient être utilisés.

[27] Le témoin a admis que, dans le cadre de la transaction, cinq contrats portant sur l'utilisation de voies ferrées situées aux abords de la subdivision Menihek ont été transférés à TFT. Il a toutefois précisé qu'à l'exception du contrat avec Imperial Oil Limited, qui rapporte 700 $ par an, les autres contrats ont pris fin.

[28] M. Bell a ajouté que TFT exploite sa nouvelle entreprise de transport ferroviaire depuis le 1er décembre 2005. Elle utilise son propre équipement, ses propres ressources financières et matérielles, et fait appel à ses propres employés – pour la plupart des autochtones – qui sont responsables de l'entretien de la voie ferrée. Le témoin a déclaré que les employés qui travaillent à partir de Schefferville peuvent utiliser les nouvelles installations de TFT aux campements d'Esker et d'Emeril.

[29] TFT exploite deux trains de passagers par semaine, alors que Chemin de fer QNS&L en n'exploitait qu'un. Le témoin a indiqué que de nouveaux services sont également offerts aux passagers, soit la vente de repas chauds et le transport de canots. Il a précisé que, contrairement à Chemin de fer QNS&L, TFT n'effectue aucun transport de minerai.

IV – Position des parties

A – Le syndicat

[30] Le procureur du syndicat a fait référence et commenté certaines décisions importantes du Conseil à l'appui de sa preuve qui, selon lui, démontre qu'il y a continuité des activités de Chemin de fer QNS&L au profit de TFT. Il a également fait référence aux modalités de l'entente qui démontrent qu'il y a eu transfert des activités de transport ferroviaire de Chemin de fer QNS&L à TFT.

[31] He also noted the legislative context in which the discussions and negotiations leading up to the agreement entered into on November 28, 2005, took place. He referred the Board to Exhibit P-1 (tab 5), which is the certificate of fitness issued to TRT by the Canadian Transportation Agency, and to certain sections of the *Canada Transportation Act* to show that QNS&L had to first cease providing railway passenger and freight services for TRT to become the acquiring company. Counsel argued that that was solid proof that the company's activities continued.

[32] Counsel reminded the Board that QNS&L did not provide only iron ore transportation but also passenger and freight transportation. Therefore, the railway passenger and freight services on the Menihek Subdivision are severable from the rest of QNS&L's operations. He finally argued that TRT called on the knowledge of two retired QNS&L employees, which was enough to return the facilities to good condition and bring the railway up to industry standards. He is of the opinion that even if TRT made a significant investment in restoring the railway, the fact remains that there was a transfer or sale within the meaning of the *Code*. Counsel referred the Board to *Ivanhoe inc.* v. *UFCW, Local 500*, [2001] 2 S.C.R. 565, and pointed out that QNS&L had assigned its railway operation rights to TRT and that that constitutes—like in *Ivanhoe inc.* v. *UFCW, Local 500*, *supra*—a transfer of business. He is asking the Board to declare that a sale of business has occurred within the meaning of the *Code*.

B–TRT

[33] Counsel for TRT argued that, for a sale of business to have occurred within the meaning of section 44 of the *Code*, there must have been a sale or transfer of a going concern. In this case, counsel is of the opinion that, aside from the transfer of the railway track and land, the essential components of QNS&L were not transferred. He referred to the Supreme Court of Canada's decision in *U.E.S., Local 298* v. *Bibeault*, [1988] 2 S.C.R. 1048, in which Justice Beetz adopted the following definition for the concept of business:

[31] Il a également fait état du contexte législatif dans lequel se sont déroulées les discussions et négociations qui ont donné lieu à l'entente conclue le 28 novembre 2005. Il a renvoyé le Conseil à la pièce de preuve P-1 (onglet 5), qui est le certificat d'aptitude délivré à TFT par l'Office des transports du Canada, ainsi qu'à certains articles de la *Loi sur les transports au Canada* pour démontrer que Chemin de fer QNS&L devait d'abord cesser le transport de marchandises et de passagers pour que TFT en devienne l'acquéreur. Le procureur a soutenu que cela prouve bien qu'il s'agit d'une situation où il y a continuité des activités de l'entreprise.

[32] Le procureur a rappelé au Conseil que Chemin de fer QNS&L n'effectuait pas seulement le transport de minerai mais également le transport de marchandises et de passagers. Ce faisant, le transport de marchandises et de passagers sur la subdivision Menihek sont dissociables du reste des activités de Chemin de fer QNS&L. Il a soutenu enfin que TFT a fait appel aux connaissances de deux employés retraités de Chemin de fer QNS&L, ce qui a suffi pour remettre les lieux en bon état et rendre la voie ferrée conforme aux normes de transport ferroviaire. Il est d'avis que même si des investissements majeurs ont été effectués par TFT pour remettre la voie ferrée en bon état, cela n'empêche pas qu'il y ait eu transfert et vente au sens du *Code*. Tout en renvoyant le Conseil à la décision *Ivanhoe inc.* c. *TUAC, section locale 500*, [2001] 2 R.C.S. 565, le procureur du syndicat a souligné que Chemin de fer QNS&L a cédé son droit d'exploitation de transport ferroviaire à TFT et que cela constitue – tout comme dans *Ivanhoe inc.* c. *TUAC, section locale 500*, précité – une cession d'entreprise. Il a demandé au Conseil de déclarer qu'il y a eu vente d'entreprise au sens du *Code*.

B – TFT

[33] Le procureur de TFT a soutenu que pour qu'il y ait vente d'entreprise au sens de l'article 44 du *Code*, il doit y avoir eu vente ou transfert d'une entreprise active. Dans la présente affaire, le procureur est d'avis qu'outre le transfert de la voie ferrée et du terrain, les composantes essentielles de Chemin de fer QNS&L n'ont pas été transférées. Il a fait référence à la décision de la Cour suprême du Canada *U.E.S., Local 298* c. *Bibeault*, [1988] 2 R.C.S. 1048, dans laquelle le juge Beetz a adopté la définition suivante de la notion d'entreprise :

... an organization of resources that together suffice for the pursuit, in whole or in part, of specific activities. ... the undertaking may be said to be constituted when, because a sufficient number of those components that permit the specific activities to be conducted or carried out are present, one can conclude that the very foundations of the undertaking exist: in other words, when the undertaking may be described as a going concern. ...

(page 1105)

[34] According to counsel for TRT, the notion of transfer or sale of business requires the sale or transfer of an organization of resources or of a functional economic vehicle that can be independently operated. Counsel argued that the transfer resulting from the November 28, 2005, agreement between QNS&L and TRT was not that of an organization of resources or of a functional economic vehicle that could be independently operated. He also noted that QNS&L's core activity was not the transport of passengers, but the transport of iron ore—the passenger train was merely a subsidiary activity. He maintained that when QNS&L ceased to transport iron ore in 1980, it also ceased to operate the railway.

[35] Counsel for TRT also stated that the evidence indicates that TRT is a native business whose purpose is to serve native clients. He is of the opinion that it is not the same type of business as that operated by QNS&L.

[36] With regard to the two retired QNS&L employees who worked at TRT, counsel is of the opinion that the evidence shows that they worked there for a short time in order to inspect and repair the railway.

[37] Counsel added that the evidence indicates that the railway was unusable and that a railway without equipment or personnel is useless. According to counsel, the evidence also shows that QNS&L had abandoned the section of track that was transferred and that, consequently, it could not be sold. Moreover, QNS&L did not transfer the operating rights to TRT because only the Government of Canada was authorized to do so. He referred to section 90 of the *Canada Transportation Act* to prove that a certificate of fitness must be issued by the Canadian Transportation Agency

... un ensemble organisé suffisant des moyens qui permettent substantiellement la poursuite en tout ou en partie d'activités précises ... l'entreprise exige pour sa constitution une addition valable de plusieurs composantes qui permettent de conclure que nous sommes en présence des assises mêmes qui permettent de conduire ou de poursuivre les mêmes activités : c'est ce qu'on appelle le *going concern* ...

(page 1105)

[34] Ainsi, d'après le procureur de TFT, la notion de transfert ou de vente d'entreprise exige la vente ou le transfert d'un ensemble organisé de moyens ou d'un véhicule économique fonctionnel qui peut être exploité d'une manière indépendante. Le procureur a soutenu que le transfert résultant de l'entente entre Chemin de fer QNS&L et TFT survenue le 28 novembre 2005 n'était pas celui d'un ensemble organisé de moyens ou d'un véhicule économique fonctionnel qui pouvait être exploité d'une manière indépendante. Il a également fait valoir que l'activité principale de Chemin de fer QNS&L n'était pas le transport de passagers mais bien le transport du minerai, car le transport de passagers n'était qu'une activité secondaire. Il a soutenu qu'à partir du moment où le transport du minerai a été abandonné en 1980, Chemin de fer QNS&L a aussi abandonné l'exploitation de la voie ferrée.

[35] Relativement à TFT, selon son procureur, la preuve a démontré qu'il s'agissait d'une entreprise autochtone dont le but est de desservir la clientèle autochtone. Il est d'avis qu'il ne s'agit pas du même type d'entreprise que celle exploitée par Chemin de fer QNS&L.

[36] En ce qui concerne les deux employés retraités de Chemin de fer QNS&L qui ont travaillé chez TFT, le procureur est d'avis que la preuve a démontré qu'ils ont travaillé durant une courte période pour effectuer l'inspection de la voie ferrée et participer à sa réfection.

[37] Le procureur a ajouté que la preuve a démontré que la voie ferrée n'était pas utilisable et qu'une voie ferrée sans équipement ni personnel est inutile. D'après le procureur, la preuve a également démontré que le tronçon qui a été transféré avait été abandonné par Chemin de fer QNS&L et que, par conséquent, il n'a pu être vendu. De plus, Chemin de fer QNS&L n'a pas non plus transféré les droits d'exploitation à TFT puisque c'est le gouvernement du Canada qui est autorisé à le faire. Il a invoqué l'article 90 de la *Loi sur les transports au Canada* pour prouver qu'un certificat

for any project regarding railway construction or operation.

[38] Lastly, counsel argued that the burden of proof was on the union to prove that a sale of business occurred within the meaning of the *Code* and that it has not discharged that burden. He concluded that there was no transfer of employees or contract and that it was a simple sale of assets and not a sale of business.

V–Analysis and Decision

[39] The effects of a sale of business declaration under section 44 of the *Code* are clear. The bargaining agent for the employees employed in the business sold continues to represent them, and any collective agreement in force at the time of the sale is binding on the purchaser.

[40] The relevant provisions of the *Code* read as follows:

> 44.(1) In this section and sections 45 to 47.1,
>
> "business" means any federal work, undertaking or business and any part thereof;
>
> "provincial business" means a work, undertaking or business, or any part of a work, undertaking or business, the labour relations of which are subject to the laws of a province;
>
> "sell", in relation to a business, includes the transfer or other disposition of the business and, for the purposes of this definition, leasing a business is deemed to be selling it.
>
> (2) Where an employer sells a business,
>
> (a) a trade union that is the bargaining agent for the employees employed in the business continues to be their bargaining agent;
>
> (b) a trade union that made application for certification in respect of any employees employed in the business before the date on which the business is sold may, subject to this Part, be certified by the Board as their bargaining agent;
>
> (c) the person to whom the business is sold is bound by any collective agreement that is, on the date on which the business is sold, applicable to the employees employed in the business; and

d'aptitude doit être délivré par l'Office des transports du Canada, pour un projet de construction ou d'exploitation d'un chemin de fer.

[38] Enfin, le procureur a soutenu que le syndicat avait le fardeau de prouver qu'il y a eu vente d'entreprise au sens du *Code* et qu'il ne s'est pas acquitté de ce fardeau. Il a conclu qu'il n'y a eu aucun transfert d'employés ni transfert de contrat et qu'il s'agissait d'une simple vente d'éléments d'actif et non d'une vente d'entreprise.

V – Analyse et décision

[39] Les effets d'une déclaration de vente d'entreprise en vertu de l'article 44 du *Code* sont clairs. L'agent négociateur des employés travaillant dans l'entreprise cédée continue de représenter ces derniers et toute convention collective applicable à la date de la vente lie l'acquéreur.

[40] Les dispositions pertinentes du *Code* à ce sujet se lisent comme suit :

> 44.(1) Les définitions qui suivent s'appliquent au présent article et aux articles 45 à 47.1.
>
> « entreprise » Entreprise fédérale, y compris toute partie de celle-ci.
>
> « entreprise provinciale » Installations, ouvrages, entreprises – ou parties d'installations, d'ouvrages ou d'entreprises – dont les relations de travail sont régies par les lois d'une province.
>
> « vente » S'entend notamment, relativement à une entreprise, du transfert et de toute autre forme de disposition de celle-ci, la location étant, pour l'application de la présente définition, assimilée à une vente.
>
> (2) Les dispositions suivantes s'appliquent dans les cas où l'employeur vend son entreprise :
>
> a) l'agent négociateur des employés travaillant dans l'entreprise reste le même;
>
> b) le syndicat qui, avant la date de la vente, avait présenté une demande d'accréditation pour des employés travaillant dans l'entreprise peut, sous réserve des autres dispositions de la présente partie, être accrédité par le Conseil à titre d'agent négociateur de ceux-ci;
>
> c) toute convention collective applicable, à la date de la vente, aux employés travaillant dans l'entreprise lie l'acquéreur;

(d) the person to whom the business is sold becomes a party to any proceeding taken under this Part that is pending on the date on which the business was sold and that affects the employees employed in the business or their bargaining agent.

...

46. The Board shall determine any question that arises under section 44, including a question as to whether or not a business has been sold or there has been a change of activity of a business, or as to the identity of the purchaser of a business.

[41] This application was filed by the union in its capacity as certified bargaining agent for all employees involved in the operation of QNS&L, excluding conductors, brakemen, locomotive engineers, supervisors and those above. The employees represented by the union maintain the railway, including removing the snow and repairing the track. On November 28, 2005, QNS&L disposed of **part** of the railway it owned, that is, the Menihek Subdivision connecting Emeril and Schefferville.

[42] In *Parrish & Heimbecker, Limited*, [2004] CIRB no. 264; and 117 CLRBR (2d) 201, the Board stated the following regarding the purpose of section 44 of the *Code*:

> [14] The purpose of section 44 of the *Code* is not intended to restrict nor limit the manner in which an employer disposes of its business. Section 44 ensures that bargaining rights are not suddenly extinguished by a change in the ownership of a business or the structural change of a corporation. According to author *George W. Adams*, Canadian Labour Law, 2d ed. (Aurora: Canada Law Book Inc., 1993), successorship has been analyzed by the various boards by asking whether there has been a sale within the extended statutory definition of the term and whether what has been disposed of or sold constitutes a business or part of a business. Both the provincial and federal boards have consistently adopted a broad and liberal interpretation of the related sales provisions (see *Seaspan International Ltd.* (1979), 37 di 38; and [1979] 2 Can LRBR 213 (CLRB no. 190); *Terminus Maritime Inc.* (1983) 50 di 178; and 83 CLLC 16,029 (CLRB no. 402); *Lester (W.W.) (1978) Ltd.* v. *United Association of Journeymen and Apprentices of the Plumbing and Pipefitting Industry, Local 740*, [1990] 3 S.C.R. 644; *U.S. Airways Inc. et al., supra*; and *Canadian Pacific Railway Company et al.*, October 25, 2001 (CIRB LD 530)).
>
> (pages 6; and 205)

[43] Also in *Parrish & Heimbecker, Limited, supra*, the Board repeated the four-pronged test outlined in *Halifax Grain Elevator Limited* (1991), 85 di 42; 15 CLRBR (2d) 191; and 91 CLLC 16,033 (CLRB

d) l'acquéreur devient partie à toute procédure engagée dans le cadre de la présente partie et en cours à la date de la vente, et touchant les employés travaillant dans l'entreprise ou leur agent négociateur.

...

46. Il appartient au Conseil de trancher, pour l'application de l'article 44, toute question qui se pose, notamment quant à la survenance d'une vente d'entreprise, à l'existence des changements opérationnels et à l'identité de l'acquéreur.

[41] La présente demande a été présentée par le syndicat en sa qualité d'agent négociateur accrédité de tous les employés affectés à l'exploitation de Chemin de fer QNS&L, à l'exception des chefs de train, des serre-freins, des mécaniciens de locomotive, des contremaîtres et de ceux de rang supérieur. Les employés représentés par le syndicat assurent l'entretien de la voie ferrée, dont le déneigement et la réparation des rails. Chemin de fer QNS&L a cédé, le 28 novembre 2005, **une partie** du chemin de fer dont elle était propriétaire, soit la subdivision Menihek reliant Emeril à Schefferville.

[42] Dans l'affaire *Parrish & Heimbecker, Limited*, [2004] CCRI n° 264; et 117 CLRBR (2d) 201, le Conseil a dit ce qui suit à l'égard de l'objet visé par l'article 44 du *Code* :

> [14] L'objet de l'article 44 du *Code* n'est pas de restreindre ni de limiter la manière dont un employeur peut céder son entreprise. L'article 44 offre la garantie que les droits de négociation ne seront pas soudainement éteints par un changement de propriétaire ou de la structure d'une entreprise. D'après l'auteur *Georges W. Adams, Canadian Labour Law*, 2e édition, Aurora, Canada Law Book Inc., 1993, les différentes commissions des relations de travail ont analysé les droits et obligations du successeur ayant été appelées à déterminer s'il y avait eu vente au sens de la définition législative élargie du terme et si l'objet de la vente ou de la cession constituait une entreprise ou partie d'une entreprise. Les commissions provinciales et fédérales ont dans tous les cas adopté une interprétation large et libérale des dispositions relatives à la vente (voir *Seaspan International Ltd.* (1979), 37 di 38; et [1979] 2 Can LRBR 213 (CCRT n° 190); *Terminus Maritime Inc.* (1983) 50 di 178; et 83 CLLC 16,029 (CCRT n° 402); *Lester (W.W.) (1978) Ltd.* c. *Association unie des compagnons et apprentis de l'industrie de la plomberie et de la tuyauterie, section locale 740*, [1990] 3 R.C.S. 644; *U.S. Airways Inc. et autre*, précitée; et *Compagnie de chemin de fer Canadien Pacifique et autre*, 25 octobre 2001 (CCRI LD 530)).
>
> (pages 6; et 205)

[43] Toujours dans l'affaire *Parrish & Heimbecker, Limited*, précitée, le Conseil a réitéré le critère composé de quatre volets énoncé dans l'affaire *Halifax Grain Elevator Limited* (1991), 85 di 42; 15 CLRBR (2d)

no. 867) that must be applied when determining whether a sale of business has occurred within the meaning of the *Code*:

> 1. Is the alleged buyer indeed operating a federal business or "going concern"?
>
> 2. Was the alleged seller indeed operating or otherwise controlling as his own that said federal "going concern" in whole or in part before the sale took place?
>
> 3. Were union bargaining rights in some way tied to the seller's business or part thereof that was presumably sold?
>
> 4. Has there been an actual sale or transfer of that same business or part thereof to the buyer?
>
> (pages 46; 195; and 14,393)

[44] Since the first three parts of the above test are not contested, the only issue to decide based on the facts in this case is whether there has been an actual sale or transfer of **part of the** QNS&L **business within the meaning of section 44 of the *Code***. In other words, did QNS&L dispose of part of its business when TRT acquired the Menihek Subdivision on November 28, 2005?

[45] The Board is of the opinion that the following facts on record regarding the agreement signed in November 2005 are material to deciding this application:

• QNS&L disposed of part of the railway that it owned to TRT, namely the section of track between Emeril and Schefferville called the Menihek Subdivision, for a symbolic amount of one dollar;

• QNS&L had not used that section of track to carry out its core activity of transporting iron ore since 1982, the same year the IOC ceased to operate the Schefferville mine;

• according to the evidence submitted, none of the employees were in fact transferred under the November 2005 agreement;

• the Canadian Transportation Agency issued a certificate of fitness to TRT for the operation of the section of track that it had acquired;

191; et 91 CLLC 16,033 (CCRT nº 867) et qui doit être appliqué pour déterminer s'il y a eu vente d'entreprise au sens du *Code* :

> 1. L'acheteur exploite-t-il effectivement une « entreprise active » fédérale?
>
> 2. Le vendeur exploitait-il (ou contrôlait-il) effectivement lui-même, en totalité ou en partie, cette « entreprise active » fédérale, avant que la vente ait lieu?
>
> 3. Y avait-il des droits de négociation syndicaux liés d'une quelconque façon à cette entreprise ou partie d'entreprise du vendeur qui aurait été vendue?
>
> 4. Y a-t-il effectivement eu vente ou transfert de cette même entreprise ou partie d'entreprise à l'acheteur?
>
> (pages 46; 195; et 14,393)

[44] Étant donné que les trois premiers volets du critère énoncé ci-dessus ne sont pas contestés, la seule question à trancher dans la présente affaire est celle de savoir si, compte tenu des faits présentés, il y a eu vente ou transfert d'une **partie de l'entreprise** de Chemin de fer QNS&L **en vertu de l'article 44 du *Code***. En d'autres termes, Chemin de fer QNS&L a-t-elle cédé une partie de son entreprise lorsque TFT a, le 28 novembre 2005, fait l'acquisition de la subdivision Menihek?

[45] Certains faits présentés en preuve entourant l'entente intervenue en novembre 2005 retiennent l'attention du Conseil en ce qu'ils sont déterminants pour trancher la présente demande :

• Chemin de fer QNS&L a cédé à TFT une partie de la voie ferrée dont elle était propriétaire, soit le tronçon entre Emeril et Schefferville, appelé subdivision Menihek, pour la somme symbolique de 1 dollar (1 $);

• depuis 1982, Chemin de fer QNS&L n'utilisait plus ce tronçon pour exercer son activité principale, soit le transport de minerai de fer; cela correspondait au moment où IOC a cessé d'exploiter la mine de Schefferville;

• d'après la preuve présentée, aucun employé n'a fait l'objet d'un transfert ni dans le cadre de l'entente de novembre 2005 ni dans les faits;

• l'Office des transports du Canada a délivré le certificat d'aptitude à TFT quant à l'exploitation du tronçon dont il s'est porté acquéreur;

• TRT's operations are completely funded by Transport Canada at both the capital and operating budget levels, and its services cater to the needs of native passengers;

• the section of track purchased by TRT was in poor condition, and significant repair work was carried out in order to commence railway transportation; moreover, large sums of money were invested in acquiring equipment;

• the Schefferville station was reopened after TRT acquired the rail section;

• the TRT employees responsible for maintaining the railway are all based in Schefferville, and the camps in Esker and Emeril were renovated.

[46] In *Saskatoon Airport Authority et al.*, [2005] CIRB no. 340, the Board considered the case law on applications for declarations of sale of business. In particular, it referred to a decision from the Ontario Labour Relations Board (OLRB), *Metropolitan Parking Inc.*, [1979] OLRB Rep. Dec. 1193, in which the OLRB dismissed an application for a sale of business declaration. In its decision, the OLRB set out principles applicable to situations that involve disposing of a business:

> "36. Despite the labour relations focus of the statute 'the business' is not synonymous with its employees or their work. In exceptional circumstances the accumulated skills, ability, know how or business contacts of the employees may be so crucial, or irreplaceable, that their loss would mean the demise of all or part of the business as a going concern; but these cases are rare. For the most part, the continued employment of the predecessor's employees is only one factor to be considered. ...
>
> ...
>
> 44. **For a transaction to be considered a 'sale of a business' there must be more than the performance of a like function by another business entity. There must be a transfer from the predecessor of the essential elements of the business as a block or as a 'going concern.'** A business is not synonymous with its customers or the work it performs or its employees. Rather, it is the economic organization which is used to attract customers or perform the work. The Legislature could have provided for the continuation of bargaining rights whenever there is a continuity of the work performed, but it did not do so. Bargaining rights are continued only when the

• les activités de TFT sont entièrement financées par Transports Canada, tant au niveau du budget d'investissements que d'exploitation, et les services qu'elle offre sont axés sur les besoins des passagers autochtones;

• le tronçon acheté par TFT était en piètre état et d'importants travaux de réfection ont été effectués pour y permettre le transport ferroviaire; en outre, d'importantes sommes d'argent ont été investies pour l'acquisition d'équipement;

• la station de Schefferville a été remise en activités depuis que TFT a fait l'acquisition du tronçon;

• les employés de TFT qui sont responsables de l'entretien de la voie ferrée sont tous installés à Schefferville et les campements d'Esker et d'Emeril ont été rénovés.

[46] Dans *Saskatoon Airport Authority et autres*, [2005] CCRI n° 340, le Conseil a étudié la jurisprudence traitant des demandes de déclaration de vente d'entreprise. Il a notamment fait référence à une décision de la Commission des relations de travail de l'Ontario (CRTO), *Metropolitan Parking Inc.*, [1979] OLRB Rep. Dec. 1193, dans laquelle elle avait rejeté une demande de déclaration de vente d'entreprise. En rendant sa décision, la CRTO a énoncé des principes entourant les situations où il y a disposition d'une entreprise :

> « 36. Même si la loi porte sur les relations du travail, « l'entreprise » n'est pas synonyme de ses employés ou du travail qu'ils accomplissent. Dans des cas exceptionnels, les compétences, les capacités, le savoir-faire et les contacts d'affaires accumulés des employés peuvent être si cruciaux ou irremplaçables que leur perte sonnerait le glas d'une partie, voire de la totalité de l'entreprise, à titre d'entreprise active; mais ces cas sont rares. La plupart du temps, le maintien en fonction des employés du prédécesseur ne constitue qu'un des nombreux critères dont il faut tenir compte...
>
> ...
>
> 44. **Pour qu'une transaction soit considérée comme une « vente d'entreprise », il doit y avoir bien davantage que l'exécution d'une fonction analogue par une autre entité commerciale. Il doit y avoir transfert par le prédécesseur des éléments essentiels de l'entreprise en bloc ou à titre d'« entreprise active ».** Une entreprise n'est pas synonyme de sa clientèle ou du travail accompli ou de ses employés, mais plutôt de la structure économique utilisée pour attirer la clientèle ou exécuter le travail. Le législateur aurait pu prévoir le maintien des droits de négociation quand il y a continuation du travail exécuté, mais il ne l'a pas fait. Les droits de

employer transfers **his** business. The use of the active verb and possessive pronoun is not insignificant.

(pages 1209–1211 and 1214)"

(pages 22 and 23; emphasis added)

[47] The principles enunciated in *Metropolitan Parking Inc.*, *supra*, were endorsed by the Board in subsequent decisions. In *CAFAS Inc.* (1984), 56 di 54; 7 CLRBR (NS) 1; and 84 CLLC 16,034 (CLRB no. 463), the Board's reconsideration panel rejected the original panel's conclusion that a sale of business had occurred, and it confirmed its adoption of the principles set out in *Metropolitan Parking Inc.*, *supra*:

> Finally, in *Terminus Maritime Inc.*, *supra*, and as indicated earlier, the Board, sitting in plenary session, decided to adopt the principles outlined in *Metropolitan Parking Inc.*, *supra*, as a means of determining whether a sale under section 144 [now section 44] has taken place. To us, the adoption by the full Board of the principles of *Metropolitan Parking Inc.*, indicates a clear and overt acceptance of the decision of the Ontario Board in that case.
>
> (*CAFAS Inc.*, *supra*, pages 70; 18–19; and 14,297)

[48] In this case, the Board agrees that, up to 2005, QNS&L was providing railway passenger and freight services even though the railway track was in poor condition. According to the evidence heard, a systematic inspection of the railway had to be carried out before running the passenger and freight trains, which ran once a week. The Board also agrees that QNS&L had to cease its railway transportation operations on the Menihek Subdivision before the Canadian Transportation Agency could issue a certificate of fitness to TRT for that section of the railway.

[49] However, despite the sale of part of the railway that it operated, namely the Menihek Subdivision, QNS&L did not cease its operations, particularly its core activity of transporting iron ore. Moreover, the union retained its bargaining rights regarding QNS&L's railway transportation, despite the fact that the Menihek Subdivision was sold to TRT.

[50] As noted earlier, a business is not synonymous with its employees or their work. Therefore, the fact that TRT employees carry out railway transportation activities on the section of track on which QNS&L

négociation sont maintenus seulement dans les cas où l'employeur transfère **son** entreprise. L'utilisation de la forme active et de l'adjectif possessif n'est pas fortuite.

(pages 1209-1211 et 1214; traduction) »

(pages 22 et 23; c'est nous qui soulignons)

[47] Les principes énoncés dans *Metropolitan Parking Inc.*, précité, ont été retenus par le Conseil dans des décisions ultérieures. Dans *CAFAS Inc.* (1984), 56 di 54; 7 CLRBR (NS) 1; et 84 CLLC 16,034 (CCRT nº 463), le banc de révision du Conseil a rejeté la conclusion de vente d'entreprise du banc initial, et a confirmé son adhésion aux principes énoncés dans *Metropolitan Parking Inc.*, précité :

> Finalement, dans *Terminus Maritime Inc.*, *supra*, le Conseil, siégeant en séance plénière, comme on l'a mentionné plus haut, a décidé d'adopter les principes énoncés dans *Metropolitan Parking Inc.*, *supra*, pour déterminer s'il y avait eu vente en vertu de l'article 144 [devenu l'article 44]. Nous croyons que l'adoption, par tous les membres du Conseil, des principes de *Metropolitan Parking Inc.* témoigne d'une acceptation sans équivoque de la décision que la Commission de l'Ontario a rendue dans cette affaire.
>
> (*CAFAS Inc.*, précitée, pages 70; 18-19; et 14,297)

[48] Dans l'affaire qui nous occupe, le Conseil convient que, jusqu'en 2005, Chemin de fer QNS&L assurait le transport de passagers et de marchandises même si la voie ferrée était en piètre état. Selon la preuve entendue, une inspection systématique de la voie ferrée devait être effectuée avant le passage des trains de passagers et de marchandises, qui y passaient une fois par semaine. Le Conseil convient également qu'il a fallu que Chemin de fer QNS&L cesse ses activités de transport ferroviaire de la subdivision Menihek avant que l'Office des transports du Canada puisse délivrer un nouveau certificat d'aptitude à TFT pour ledit tronçon.

[49] Cependant, malgré la vente d'une partie de la voie ferrée qu'elle exploitait, soit la subdivision Menihek, Chemin de fer QNS&L n'a pas mis fin pour autant à ses activités, dont la principale est le transport du minerai. D'ailleurs, les droits de négociation du syndicat rattachés au transport ferroviaire de Chemin de fer QNS&L sont toujours existants malgré le fait que la subdivision Menihek a été vendue à TFT.

[50] Comme mentionné précédemment, une entreprise n'est pas synonyme du travail accompli par ses employés. Dès lors, le fait qu'il y ait des activités de transport ferroviaire exercées par les employés de TFT

provided passenger and freight transportation in the past is not a determining factor for a declaration of sale of business under section 44 of the *Code*. As *Metropolitan Parking Inc.*, *supra*, reminds us, an actual sale of business or of a distinct part of a business must have occurred. There must be a transfer from the predecessor of the essential elements of the business as a block or as a "going concern."

[51] Moreover, the Board has stated on several occasions that a set of circumstances must be considered before it can conclude that a sale of business has occurred within the meaning of the *Code*. *In Parrish & Heimbecker, Limited*, *supra*, the Board stated the following on the subject:

> [19] In deciding whether a transaction amounts to a transfer of business, consideration must be given to the whole of the circumstances, weighing the factors that point in one direction against those that point in another. Many factors may be relevant, though few are conclusive or sufficient in themselves.
>
> (pages 8; and 206)

[52] The union in that case filed an application for a declaration of sale of business after the Saskatchewan Wheat Pool had permanently closed a grain elevator and sold its assets to another business. The successor employer contested the union's application and argued that, when it took possession of the facilities, it did not contain any grain, the office was empty and none of the other articles required to operate the business could be found. The Board concluded that **a transfer of chattels from a business to another had taken place**, but that nothing allowed it to conclude that a sale of business had occurred within the meaning of section 44 of the *Code*. The Board therefore dismissed the application for a sale of business declaration and stated the following:

> [34] Looked at as a whole, the written sales agreement, the facts surrounding the sale, including the intention of the parties that can be drawn from the above, nothing supports the GSU's allegation that SWP [Saskatchwan Wheat Pool] provided a continuity of management, continuity of product and an actual transfer of goodwill. ...
>
> (*Parrish & Heimbecker, Limited*, *supra*, pages 13; and 211)

[53] As for the facts and circumstances surrounding TRT's acquisition of the Menihek Subdivision in this case, can the Board conclude that this is a situation in

sur le tronçon sur lequel Chemin de fer QNS&L faisait auparavant du transport de marchandises et de passagers n'est pas un critère déterminant pour formuler une déclaration de vente d'entreprise au sens de l'article 44 du *Code*. Comme nous le rappelle la décision *Metropolitan Parking Inc.*, précité, il doit y avoir une vente réelle de l'entreprise ou d'une partie distincte de celle-ci. Il doit y avoir transfert par le prédécesseur des éléments essentiels de l'entreprise en bloc ou à titre d'« entreprise active ».

[51] Par ailleurs, le Conseil a mentionné à plusieurs reprises qu'il est nécessaire d'examiner un ensemble de circonstances avant de conclure qu'il y a eu vente d'entreprise au sens du *Code*. Dans l'affaire *Parrish & Heimbecker, Limited*, précitée, le Conseil a apporté les précisions qui suivent à ce sujet :

> [19] Pour déterminer si une transaction donne lieu à un transfert d'entreprise, il faut examiner l'ensemble des circonstances et soupeser les facteurs qui pointent dans une direction plutôt que dans l'autre. De nombreux facteurs peuvent être pertinents, mais peu d'entre eux sont déterminants ou complets en eux-mêmes.
>
> (pages 8; et 206)

[52] Dans cette affaire, un syndicat avait présenté une demande de déclaration de vente d'entreprise après que la Saskatchewan Wheat Pool eut fermé définitivement un élévateur à grains et qu'elle eut vendu ses éléments d'actif à une autre entreprise. L'employeur successeur contestait la demande du syndicat et soutenait que lorsqu'il a pris possession de l'établissement, il ne contenait pas de grains, le bureau était vide et aucun des autres articles nécessaires à l'exploitation de son entreprise ne s'y trouvait. Le Conseil a conclu qu'il y avait alors **eu transfert de biens meubles d'une entreprise à une autre** mais que rien ne permettait de conclure qu'il y avait alors eu vente d'entreprise aux fins de l'application de l'article 44 du *Code*. Le Conseil a donc rejeté la demande de déclaration de vente en faisant les commentaires suivants :

> [34] Si l'on examine dans leur ensemble, le contrat de vente écrit et les faits entourant la vente, dont l'intention des parties que l'on peut tirer de ce qui précède, on ne peut rien trouver qui appuie l'allégation du SSG que [Saskatchewan Wheat Pool] a assuré une continuité sur le plan de la gestion et des produits et qu'il y a eu transfert réel d'un fonds commercial...
>
> (*Parrish & Heimbecker, Limited*, précitée, pages 13; et 211)

[53] En ce qui concerne les faits et circonstances entourant l'acquisition par TFT de la subdivision Menihek dans le présent dossier, pouvons-nous

which part of the business was transferred? The Board is of the opinion that, in order to answer that question, it is important to keep in mind what the nature of the QNS&L business was before and after it sold the Menihek Subdivision to TRT.

[54] The evidence shows that QNS&L's core activity is the transport of iron ore. QNS&L transports the IOC's and Wabush Mines' iron ore. QNS&L transports more than 240 cars of Wabush Mines' iron ore daily. As for the IOC, it entrusts more than 700 cars of iron ore to QNS&L every day. The evidence also indicates that, since the early 1980s, QNS&L ceased to transport iron ore from Schefferville, and that had a certain impact on the part of the railway between Emeril, Newfoundland and Labrador, and Schefferville, Quebec, namely the Menihek Subdivision.

[55] The evidence also indicates that, since QNS&L ceased to transport iron ore on the Menihek Subdivision, it progressively abandoned the capital assets on site, including the track itself. It closed the employee camps and stopped maintaining the signalling system to the point that it had become impossible to operate that section of track without making major repairs and investing significant sums of money in equipment.

[56] There is also the fact that none of the QNS&L employees were laid off or transferred to TRT after the sale of the Menihek Subdivision. In that regard, it is worth noting that, above all, the purpose of the provisions of section 44 of the *Code* are to protect the bargaining rights of the employees affected by the sale of a business. In this case, the QNS&L employees represented by the union continued to work for that company and the agreement signed with TRT regarding the Menihek Subdivision does not prejudice their bargaining rights or their employment in any way.

[57] It is true that upon reading the November 28, 2005, agreement, it appears to be a contract of sale of part of the QNS&L business. The evidence, however, indicates that, contrary to the terms of the agreement, no tools, equipment, machinery or supplies could in fact be used by TRT because they were obsolete. Moreover, TRT had to make urgent repairs for the railway to be safe for operations. In fact, the equipment had been practically

conclure qu'il s'agit d'une situation où il y a eu un transfert d'une partie de l'entreprise? Le Conseil estime que, pour répondre à cette question, il est important de se rappeler quelle était la nature de l'entreprise de Chemin de fer QNS&L avant et après qu'elle eut vendu la subdivision Menihek à TFT.

[54] La preuve démontre que le transport de minerai est l'activité principale de Chemin de fer QNS&L. Elle est le transporteur de minerai de fer de IOC et de Mines Wabush. Dans le cas de Mines Wabush, Chemin de fer QNS&L transporte plus de 240 wagons de minerai quotidiennement. Quant à IOC, elle remet à Chemin de fer QNS&L plus de 700 wagons de minerai à chaque jour. La preuve a aussi démontré que, depuis le début des années 1980, le transport de minerai de fer à partir de Schefferville a cessé, et cela a eu un impact certain sur la partie de la ligne ferroviaire entre Emeril (Terre-Neuve-et-Labrador) et Schefferville (Québec), soit la subdivision Menihek.

[55] La preuve a également démontré que, depuis que Chemin de fer QNS&L a cessé le transport de minerai sur la subdivision Menihek, elle a progressivement délaissé les immobilisations qui s'y trouvaient, dont la voie ferrée elle-même, elle a fermé les campements des employés, et elle a cessé l'entretien de la signalisation au point où il était devenu impossible d'exploiter ce tronçon sans procéder à des réparations majeures et d'y investir des sommes importantes pour les équipements.

[56] À cela s'ajoute le fait qu'aucun employé n'a été mis à pied chez Chemin de fer QNS&L à la suite de la vente de la subdivision Menihek ni n'a été transféré chez TFT. Il convient à cet égard de rappeler que les dispositions de l'article 44 du *Code* visent avant tout la protection des droits de négociation des employés touchés par une vente d'entreprise. En l'espèce, les employés représentés par le syndicat chez Chemin de fer QNS&L continuent de travailler auprès de cette entreprise et l'entente conclue relativement à la subdivision Menihek avec TFT ne nuit aucunement à leurs droits de négociation et n'affecte pas leur emploi.

[57] Il est vrai qu'à sa lecture même, l'entente du 28 novembre 2005 pourrait sembler être un contrat de vente d'une partie de l'entreprise de Chemin de fer QNS&L. La preuve nous a toutefois démontré que, contrairement aux modalités de l'entente, dans les faits, aucun outil ou équipement, ni aucune machinerie ou fourniture n'ont pu être utilisés par TFT à cause de leur désuétude. TFT a en outre dû procéder à des travaux

abandoned by QNS&L since it had ceased to transport iron ore on that section of the railway. Also of great significance is the fact that the transaction was made for the symbolic sum of one dollar.

[58] The evidence also indicates that, since December 1, 2005, TRT has operated its new railway transportation business using its own equipment, financial and material resources, and employees, who are mostly natives. All of these factors have satisfied the Board that QNS&L merely divested itself of some assets that it had practically abandoned, namely the section of the railway connecting Emeril and Schefferville.

[59] Based on the evidence and the written submissions presented in this case, the Board is of the opinion that a transfer of assets from one business to another has taken place. However, nothing leads the Board to conclude that there was in fact a transfer of a going concern within the meaning of section 44 of the *Code*.

[60] For all the reasons cited above, the application is dismissed. This is a unanimous decision of the Board.

urgents afin d'assurer l'utilisation de la voie ferrée en toute sécurité. En fait, les équipements avaient été laissés pratiquement à l'abandon par Chemin de fer QNS&L depuis qu'elle avait cessé de transporter le minerai de fer sur ce tronçon. Il est d'ailleurs assez significatif que le montant de la transaction en jeu représente une somme symbolique de 1 dollar (1 $).

[58] La preuve a aussi démontré que, depuis le 1er décembre 2005, TFT exploite sa nouvelle entreprise de transport ferroviaire, et utilise à cette fin son propre équipement, ses propres ressources financières et matérielles et ses propres employés, qui sont pour la plupart des autochtones. Tous ces éléments permettent de convaincre le Conseil que Chemin de fer QNS&L ne s'est départie que de certains éléments d'actif qu'elle avait quasi abandonnés, c'est-à-dire le tronçon reliant Emeril à Schefferville.

[59] Le Conseil est d'avis que, compte tenu de la preuve et des observations écrites présentées, il y a eu en l'espèce un transfert d'éléments d'actif d'une entreprise à une autre. Dans les faits, rien n'amène cependant le Conseil à conclure qu'il y a eu transfert d'une entreprise active aux fins de l'article 44 du *Code*.

[60] Pour les motifs énoncés ci-dessus, la présente demande est rejetée. Il s'agit d'une décision unanime du Conseil.

CASES CITED

CAFAS Inc. (1984), 56 di 54; 7 CLRBR (NS) 1; and 84 CLLC 16,034 (CLRB no. 463)

Halifax Grain Elevator Limited (1991), 85 di 42; 15 CLRBR (2d) 191; and 91 CLLC 16,033 (CLRB no. 867)

Ivanhoe inc. v. *UFCW, Local 500*, [2001] 2 S.C.R. 565

Metropolitan Parking Inc., [1979] OLRB Rep. Dec. 1193

Parrish & Heimbecker, Limited, [2004] CIRB no. 264; and 117 CLRBR (2d) 201

Saskatoon Airport Authority et al., [2005] CIRB no. 340

U.E.S., Local 298 v. *Bibeault*, [1988] 2 S.C.R. 1048

STATUTE CITED

Canada Labour Code, Part I, ss. 44; 45; 46

AFFAIRES CITÉES

CAFAS Inc. (1984), 56 di 54; 7 CLRBR (NS) 1; et 84 CLLC 16,034 (CCRT n° 463)

Halifax Grain Elevator Limited (1991), 85 di 42; 15 CLRBR (2d) 191; et 91 CLLC 16,033 (CCRT n° 867)

Ivanhoe inc. c. *TUAC, section locale 500*, [2001] 2 R.C.S. 565

Metropolitan Parking Inc., [1979] OLRB Rep. Dec. 1193

Parrish & Heimbecker, Limited, [2004] CCRI n° 264; et 117 CLRBR (2d) 201

Saskatoon Airport Authority et autres, [2005] CCRI n° 340

U.E.S., Local 298 c. *Bibeault*, [1988] 2 R.C.S. 1048

LOI CITÉE

Code canadien du travail, Partie I, art. 44; 45; 46

Canada Industrial Relations Board
Conseil canadien des relations industrielles

Vol. 9-07

Reasons for decision

Denis Rousseau,
complainant,
and
Canadian National Railway Company,
respondent.

CITED AS: Denis Rousseau

Board File: 25819-C

Decision no. 393
September 10, 2007

Unfair labour practice complaint filed pursuant to sections 94(3)(a)(i) and 96 of the *Canada Labour Code, Part I.*

Majority decision–Unfair labour practice–Anti-union animus–Dismissal–Burden of proof–Evidence–Contradictory evidence–Practice and procedure–This unfair labour practice complaint was filed by the complainant who alleges that the employer breached sections 94(3)(a)(i) and 96 of the *Code*–The complainant alleges that his employer dismissed him because of his union activities–The complainant allegedly discussed unionization informally with his co-workers on several occasions but only jokingly–The complainant met with a union representative, sent an email to his co-workers, distributed membership cards to seven or eight of his co-workers and discussed the email he had sent–Section 94(3)(a)(i) provides, inter alia, that no employer shall lay off or discipline any person because of that person's union activities–The Board must determine whether the employer's decision to dismiss the complainant was motivated by anti-union animus–The Board examines the employer's conduct in light of the circumstantial evidence, including any coincidence between the time of union activities and the decision or actions complained of–The burden is on the employer to rebut, on a balance of probabilities, the allegations giving rise to the complaint–Although the complainant may have discussed unionization with his co-workers, there is no indication that this was serious–There is no basis for concluding that the complainant's co-workers took things so seriously that management could have noticed or become aware of

Motifs de décision

Denis Rousseau,
plaignant,
et
Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada,
intimée.

CITÉ : Denis Rousseau

Dossier du Conseil : 25819-C

Décision n° 393
Le 10 septembre 2007

Plainte de pratique déloyale de travail déposée en vertu du sous-alinéa 94(3)a)(i) et de l'article 96 du *Code canadien du travail, Partie I.*

Décision de la majorité – Pratique déloyale de travail – Sentiment antisyndical – Congédiement – Fardeau de la preuve – Preuve – Preuve contradictoire – Pratique et procédure – Il s'agit d'une plainte de pratique déloyale de travail déposée par le plaignant dans laquelle il allègue que l'employeur a violé le sous-alinéa 94(3)a)(i) et l'article 96 du *Code* – Le plaignant reproche à son employeur de l'avoir congédié en raison de ses activités syndicales – Le plaignant aurait à plusieurs reprises parlé de syndicalisation à ses collègues de façon informelle et à la blague – Le plaignant a rencontré une représentante d'un syndicat, transmis un courriel à ses collègues, distribué des cartes d'adhésion syndicale à sept ou huit de ses collègues et discuté du courriel qu'il avait transmis – Le sous-alinéa 94(3)a)(i) interdit notamment à un employeur de mettre à pied une personne ou de prendre des mesures disciplinaires à son égard en raison de ses activités syndicales – Le Conseil doit déterminer si la décision de l'employeur de congédier le plaignant a été motivée par un sentiment antisyndical – Le Conseil examine la conduite de l'employeur en tenant compte de la preuve circonstancielle, y compris la coïncidence entre le moment où les activités syndicales ont eu lieu et la décision ou les actes qui font l'objet de la plainte – L'employeur a le fardeau de réfuter, selon la prépondérance de la preuve, les allégations donnant ouverture à la plainte – Bien que le plaignant ait pu parler de syndicalisation avec ses collègues, rien ne

what was going on–There is no evidence to establish that the employer was aware of the complainant's personal intentions with regard to unionization when it decided to terminate his employment–The Board finds that it need not consider either the testimony or the content of the email of the witness who gave contradictory evidence in assessing the evidence on the main issue in the present case, namely whether the employer was aware of any union activities by the complainant–The Board finds that the complainant's dismissal was not related to his union activities and that the employer's decision to dismiss him was not motivated by anti-union animus–The complaint is dismissed–A dissenting opinion was provided by one of the Board panel members in this case.

Dissenting opinion–Unfair labour practice–Anti-union animus–Dismissal–Burden of proof–Evidence–Contradictory evidence–Practice and procedure–This unfair labour practice complaint was filed by the complainant who alleges that the employer breached sections 94(3)(a)(i) and 96 of the *Code*–The complainant alleges that his employer dismissed him because of his union activities–The complainant met with a union representative, sent an email to his co-workers, distributed membership cards to co-workers and discussed the email he had sent–The majority of the Board panel dismissed the complaint–The dissenting member's reading of the evidence differs from that of the majority–The majority should have taken the "chilling effect" into account in analyzing the testimony of the complainant's former co-workers–The majority should have analyzed the testimony of the witness who gave contradictory evidence bearing in mind that the burden of proof is on the employer–There is seldom direct evidence showing that an employer's actions are motivated by anti-union animus–In the dissenting member's opinion, there was such evidence in the present matter, and the majority cannot disregard all of the circumstances, including the fact that the employer could have called other witnesses, given that it had to meet the burden of proof imposed on it–The majority should have analyzed the evidence presented at the hearing in light of the Board's decisions in cases similar to this one–The dissenting member would have allowed the complaint.

démontre le sérieux de la chose – Rien ne permet de conclure que les collègues aient pris la chose au sérieux au point où la direction de l'employeur ait pu le remarquer ou en prendre connaissance – Rien ne démontre que l'employeur ait été au courant des intentions personnelles de syndicalisation du plaignant au moment de décider de mettre fin à son emploi – Le Conseil estime qu'il n'y a lieu de retenir ni le témoignage contradictoire ni la teneur du courriel du témoin qui s'est contredit dans l'évaluation de la preuve sur l'élément clé de la présente affaire, soit la connaissance par l'employeur des activités syndicales qu'aurait pu exercer le plaignant – Le Conseil estime que le congédiement du plaignant n'est aucunement lié à ses activités syndicales et que la décision de l'employeur de le congédier n'était pas motivée par un sentiment antisyndical – La plainte est rejetée – Une opinion dissidente a été formulée par un des membres du banc du Conseil dans cette affaire.

Opinion dissidente – Pratique déloyale de travail – Sentiment antisyndical – Congédiement – Fardeau de la preuve – Preuve – Preuve contradictoire – Pratique et procédure – Il s'agit d'une plainte de pratique déloyale de travail déposée par le plaignant dans laquelle il allègue que l'employeur a violé le sous-alinéa 94(3)a)(i) et l'article 96 du *Code* – Le plaignant reproche à son employeur de l'avoir congédié en raison de ses activités syndicales – Le plaignant a rencontré une représentante d'un syndicat, transmis un courriel à ses collègues, distribué des cartes d'adhésion syndicale à des collègues et discuté du courriel qu'il avait transmis – La majorité du banc a rejeté la plainte – Le membre dissident ne fait pas la même lecture de la preuve que la majorité du banc – Les témoignages des anciens collègues du plaignant auraient dû être analysés en tenant compte de « l'effet de refroidissement » – Le témoignage du témoin qui s'est contredit aurait dû être analysé en tenant compte du fait que le fardeau de la preuve incombait à l'employeur – Il est rare qu'on puisse faire la preuve directe que les mesures prises par un employeur ont été motivées par un sentiment antisyndical – Selon le membre dissident, cette preuve a été faite dans la présente affaire, et la majorité du banc ne peut faire abstraction de toutes les circonstances, y compris le fait que l'employeur aurait pu faire entendre d'autres témoins, étant donné que le fardeau de la preuve lui incombait – La preuve présentée à l'audience aurait dû être analysée en tenant compte de la jurisprudence du Conseil portant sur des affaires semblables à l'espèce – Le membre dissident aurait accueilli la plainte.

The Board was composed of Ms. Louise Fecteau, Vice-Chairperson, and Messrs. Bernard Paquet and André Lecavalier, Members. Hearings were held in Montréal on November 16 and 17, 2006, and from February 5 to 9, on April 11, 12, 23 and 24 and on May 23, 2007.

Appearances

Ms. Isabelle Leblanc, for Mr. Denis Rousseau;
Mr. Robert Monette, for the Canadian National Railway Company.

The majority reasons for decision were written by Ms. Louise Fecteau, Vice-Chairperson. The dissenting opinion by Mr. Bernard Paquet, Member, follows the majority decision.

I–Complaint

[1] This unfair labour practice complaint was filed on July 7, 2006, pursuant to section 97(1) of the *Canada Labour Code (Part I–Industrial Relations)* (the *Code*), by Mr. Denis Rousseau (the complainant), who alleges that the Canadian National Railway Company (CN or the employer) breached sections 94(3)(a)(i) and 96 of the *Code*. Mr. Rousseau alleges that his employer dismissed him because of his union activities. As a remedy, he requests, inter alia, that the Board order the employer to reinstate him.

[2] A number of witnesses were heard for CN: Mr. Nicholas Zampieri, Director of Integration, Information Technology (IT) Group; Ms. Susan Ward, Director of Human Resources, IT Group; Mr. Andreas Tsatoumas, Team Leader, IT Group; Mr. William McMurray, Senior Counsel; Mr. Pat Savoie, Manager, IT Group; and Mr. Doug Wilson, Senior Director, IT Group.

[3] Counsel for the complainant called the following witnesses: Mr. Réjean Beaudet, a member of the executive of the Syndicat des employés de TVA; Mr. Jonathan Caron, Senior Network Administrator; Mr. Daniel Nadeau, Network Administrator; Mr. Serge Séguin, Network Administrator; Mr. Andreas Tsatoumas, Team Leader/Network Administrator; and her client, Mr. Rousseau.

Le Conseil était composé de Me Louise Fecteau, Vice-présidente, ainsi que de MM. Bernard Paquet et André Lecavalier, Membres. Des audiences ont eu lieu à Montréal les 16 et 17 novembre 2006, du 5 au 9 février, les 11, 12, 23 et 24 avril et le 23 mai 2007.

Ont comparu

Me Isabelle Leblanc, pour M. Denis Rousseau;
Me Robert Monette, pour la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada.

Les motifs de décision de la majorité ont été rédigés par Me Louise Fecteau, Vice-présidente. L'opinion dissidente formulée par M. Bernard Paquet, Membre, se trouve à la suite de la décision de la majorité.

I – Plainte

[1] Il s'agit d'une plainte de pratique déloyale de travail déposée le 7 juillet 2006 en vertu du paragraphe 97(1) du *Code canadien du travail (Partie I – Relations du travail)* (le *Code*) par M. Denis Rousseau (le plaignant), dans laquelle il allègue que la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada (le CN ou l'employeur) a violé le sous-alinéa 94(3)a)(i) et l'article 96 du *Code*. M. Rousseau reproche à son employeur de l'avoir congédié en raison de ses activités syndicales. À titre de mesure de redressement, le plaignant demande entre autres au Conseil d'ordonner à l'employeur sa réintégration.

[2] Plusieurs témoins ont été entendus pour le compte du CN, soit M. Nicholas Zampieri, directeur intégration, Groupe de la technologie de l'information (TI); Mme Susan Ward, directrice des ressources humaines, Groupe de TI; M. Andreas Tsatoumas, chef d'équipe, Groupe de TI; Me William McMurray, avocat principal; M. Pat Savoie, gérant, Groupe de TI; et M. Doug Wilson, directeur principal, Groupe de TI.

[3] La procureur du plaignant a appelé les personnes suivantes à témoigner : M. Réjean Beaudet, membre de l'exécutif du Syndicat des employés de TVA; M. Jonathan Caron, administrateur principal du réseau; M. Daniel Nadeau, administrateur réseau; M. Serge Séguin, administrateur réseau; M. Andreas Tsatoumas, chef d'équipe – administrateur réseau; ainsi que son client, M. Rousseau.

[4] The Board will not provide a full account of the testimony, but will outline the evidence considered relevant and necessary for the purposes of this decision.

II–Background and Facts

[5] From November 2003 to May 20, 2005, the complainant was employed by Technologies NexxLink Inc., a company that provided services to CN.

[6] Since he was familiar with the field and had had an opportunity to work as a consultant with the IT Group at CN for nearly two years, Mr. Rousseau was hired by CN to work as a member of this team. He began to work on May 24, 2005, as a level-10 network analyst, as shown by the employment contract filed as Exhibit P-1. In addition to the wage clauses, the contract also provided for a six-month probationary period:

> 7. Probationary period: You must complete a probationary period of six (6) months. Your immediate supervisor will then review your performance in order to confirm your status in this position.
>
> (translation)

[7] Mr. Rousseau's performance appraisal was carried out at the same time as the annual performance appraisals of all the other IT Group employees, in January 2006. By that time, Mr. Rousseau was a permanent employee, since the six-month probationary period had expired. The evidence shows that his performance was above average compared to the other employees; as a result, he received a four-percent pay increase and a $5,198 performance bonus after his six months of service in 2005 (from May to December 2005).

[8] From **April 6 to June 2, 2006**, the complainant was off work on sick leave. **On Friday, June 2, 2006**, he notified his immediate supervisor by voice mail that he would return to work on Monday, June 5. **The same day, June 2, 2006**, the complainant sent an email to a number of his co-workers at CN, inviting them to join a union:

> **The time has come to join together**
>
> For some time, a number of us have been subjected to management's new policies:

[4] Le Conseil n'entend pas fournir un compte rendu complet des témoignages; il s'en tiendra plutôt à tracer les grandes lignes de la preuve jugée pertinente et nécessaire pour les fins de la présente décision.

II – Contexte et faits

[5] De novembre 2003 jusqu'au 20 mai 2005, le plaignant était au service de Technologies NexxLink inc., entreprise qui fournissait des services au CN.

[6] Étant en terrain connu et ayant eu l'occasion de travailler au CN comme consultant pendant presque deux ans auprès du Groupe de TI, M. Rousseau a été embauché par le CN pour travailler au sein de l'équipe. Il a commencé son emploi le 24 mai 2005, à titre d'analyste réseau, grade 10, tel qu'en fait foi le contrat de travail produit en preuve comme pièce P-1. Mis à part les clauses de rémunération, le contrat prévoyait aussi une période d'essai de six mois :

> 7. Période d'essai : Vous devrez compléter une période d'essai de six (6) mois. Votre supérieur immédiat révisera par la suite votre performance afin que votre statut soit confirmer (*sic*) dans ce poste.

[7] L'évaluation du rendement de M. Rousseau s'est faite en même temps que l'évaluation annuelle du rendement de tous les autres employés du Groupe de TI, soit en janvier 2006. M. Rousseau était alors un employé permanent, puisque les six mois de la période d'essai étaient écoulés. La preuve démontre que le rendement du plaignant était supérieur à la moyenne du rendement des autres employés, ce qui lui a donné droit à une augmentation de salaire de 4 % et à une prime de rendement de 5 198 $ après les six mois de services effectués en 2005, soit de mai à décembre 2005.

[8] Du **6 avril au 2 juin 2006**, le plaignant s'est absenté de son travail pour des raisons de maladie. **Le vendredi 2 juin 2006**, le plaignant a avisé son supérieur immédiat, par message vocal, qu'il revenait au travail le lundi 5 juin. **Le même jour, soit le 2 juin 2006**, le plaignant a fait parvenir un courriel à plusieurs de ses collègues du CN en les invitant à se joindre à un syndicat :

> **Le temps est venu de se regrouper**
>
> Depuis quelques temps, nous sommes plusieurs à subir les nouvelles politiques de la direction :

- Loss of bonuses formerly paid;
- Non-payment of overtime;
- Trouble banking overtime;
- Loss of some benefits previously offered;

- Pointless restructuring;
- Increasingly authoritarian and autocratic working conditions;
- Increasingly frequent burnout among co-workers;

...

I therefore invite you to join me and a number of other co-workers in signing a CUPE membership card. This union, affiliated with the FTQ, has extensive labour relations experience with large corporations with national and international stature like CN.

...

One of your co-workers
Denis Rousseau (4692)
Network Administrator, Canadian National

(translation)

- Perte de primes qui étaient payées auparavant;
- Non paiement des heures supplémentaires;
- Difficulté à reprendre ce temps supplémentaire; (Bank Time)
- Pertes de certains avantages qui étaient octroyées précédemment;
- Restructurations dénuées de sens;
- Régime de travail de plus en plus autoritaire et autocratique;
- Maladie pour épuisement professionnel de plus en plus fréquents des collègues de travail;

...

C'est pourquoi je vous propose de vous joindre à moi et à plusieurs autre collègues de travail et de signer la carte d'adhésion du syndicat SCFP. Ce syndicat, affilié à la FTQ, a une grande expérience dans les relations de travail avec les compagnies de grande envergure et de statures nationales et internationales telles que le CN.

...

Un des vos collègue;
Denis Rousseau, (4692)
administrateur réseau, Canadien National

(*sic*)

[9] The complainant was dismissed the same day he returned to work. A dismissal letter dated April 10, 2006, was given to him on the morning of June 5, 2006; it reads as follows:

Mr. Rousseau:

Our conversations and the resulting letter of March 17, 2006, clearly emphasized the importance of changing your inappropriate conduct at work.

I have been informed that you are still not cooperating with your team leaders, to the point of challenging their decision following the events of March 17, and that you have repeatedly refused to accept our letter on pager support. This situation, combined with the considerable time we have spent with you discussing and explaining administrative decisions on availability for pager support and your present salary, among other things, clearly show that there has been no improvement whatsoever. We consider your disruptive conduct and your refusal to work in our group in a constructive and positive manner completely inappropriate. Taken as a whole, conduct of this kind is incompatible with your continuing employment at CN.

We advise you that you are no longer employed by CN, effective immediately. In lieu of notice, CN will pay you an amount equivalent to four weeks' salary. As well, you will receive compensation, pro-rated on the basis of the number of weeks worked, for the vacation days that you have not taken and to which you are entitled.

Doug Wilson
Director of Telecommunications

[9] Le plaignant a été congédié le jour même de son retour au travail. Une lettre de congédiement, datée du 10 avril 2006, lui a été remise le matin du 5 juin 2006, et stipule ce qui suit :

Monsieur Rousseau,

Les conversations que nous avons eues et la lettre du 17 mars 2006 qui a suivi celles-ci soulignaient clairement l'importance de modifier votre comportement inadéquat au travail.

On m'a signalé que vous continuez de ne pas collaborer avec vos chefs d'équipe, au point de contester la décision qu'ils ont prise à la suite des événements qui se sont produits le 17 mars, et que vous avez refusé à maintes reprises de prendre possession de notre lettre concernant le soutien par télé-avertisseur. Cette situation, combinée au temps considérable que nous avons passé avec vous en discussions et justifications à propos de décisions administratives prises relativement à la disponibilité à assurer le soutien par télé-avertisseur et à votre salaire actuel, entre autres choses, montrent clairement l'absence de quelque amélioration que ce soit. Nous sommes d'avis que votre comportement gênant et votre refus de travailler dans notre service d'une manière constructive et positive sont tout à fait incorrects. Dans l'ensemble, ce type de comportement est incompatible avec le maintien de votre emploi au CN.

Nous vous avisons que votre cessation d'emploi au CN prend effet immédiatement. Le CN vous versera, à titre de pré-avis, une somme représentant quatre semaines de salaire. De plus, vous recevrez une indemnité compensatrice, calculée au prorata des semaines travaillées, pour les journées de vacances non prises auxquelles vous avez droit.

(s) Doug Wilson
Directeur Télécommunications

c.c. Andreas Tsatoumas
Nicholas Zampieri

(translation)

[10] The complainant argues that he was dismissed because of his union activities. He alleges that he actively participated in a union organizing campaign in his work place from September 2005 to April 2006.

III–Testimony

A–The Employer

1–Mr. Doug Wilson, Senior Director, IT Group

[11] Mr. Doug Wilson, Senior Director, IT Group, made the decision to terminate Mr. Rousseau's employment. In his testimony, he described the circumstances that led to his decision.

[12] According to Mr. Wilson, CN's intention in hiring Mr. Rousseau was that he would eventually become a senior member of the IT Group; thus, the quality of his work was not at all in issue.

[13] However, Mr. Wilson criticized Mr. Rousseau for not fitting in with the rest of the team and for not fulfilling his commitments to CN's philosophy and management. The circumstances that led Mr. Wilson to this conclusion are described below.

[14] Everything allegedly began around January 2006 after Mr. Rousseau was informed of his performance appraisal and pay increase. Mr. Rousseau's performance appraisal of December 6, 2005, led to a four-percent pay increase, bringing his salary to $70,928. He also received a $5,198 performance bonus. According to Mr. Wilson, the complainant reacted negatively to the entire performance appraisal and his new salary. Indeed, several times during the following weeks, he expressed dissatisfaction to his supervisors and co-workers, namely Messrs. Tsatoumas and Zampieri, and to his former supervisor, Mr. Jonathan Caron. Since the complainant insisted on meeting with Mr. Wilson, Mr. Wilson met with him. Mr. Rousseau allegedly told him that even Mr. Caron believed he deserved a larger pay increase. Mr. Wilson then said

c.c. Andreas Tsatoumas
Nicholas Zampieri

[10] Le plaignant soutient avoir été congédié en raison de ses activités syndicales. Il allègue avoir participé activement à une campagne de syndicalisation dans son milieu de travail, qui aurait eu lieu de septembre 2005 à avril 2006.

III – Témoignages

A – L'employeur

1 – Doug Wilson, directeur principal, Groupe de TI

[11] C'est M. Doug Wilson, directeur principal, Groupe de TI, qui a pris la décision de mettre fin à l'emploi de M. Rousseau. Il décrit dans son témoignage les circonstances qui ont conduit à sa décision.

[12] Selon M. Wilson, M. Rousseau a été embauché pour qu'il devienne éventuellement un supérieur du Groupe de TI. Ce faisant, la qualité du travail de M. Rousseau n'était nullement remise en question.

[13] Pourtant, M. Wilson reproche à M. Rousseau de ne pas s'être intégré au reste de l'équipe et d'avoir failli à ses engagements à l'égard de la philosophie et de la direction du CN. Les circonstances qui l'ont amené à ce constat sont décrites dans les paragraphes qui suivent.

[14] Le tout aurait commencé vers le mois de janvier 2006, soit après que M. Rousseau eut été informé de son évaluation du rendement et de son augmentation de salaire. L'évaluation du rendement de M. Rousseau du 6 décembre 2005 a donné lieu à une augmentation salariale de 4 %, ce qui établissait la rémunération de M. Rousseau à 70 928 $. M. Rousseau a de plus reçu une prime de rendement de 5 198 $. Selon M. Wilson, le plaignant a réagi de façon négative à l'ensemble de l'évaluation et à sa nouvelle rémunération. Il a d'ailleurs exprimé son mécontentement à plusieurs occasions au cours des semaines qui ont suivi à ses supérieurs et collègues, soit à MM. Tsatoumas et Zampieri et à M. Jonathan Caron, son ex-patron. Puisque le plaignant insistait pour rencontrer M. Wilson, il a rencontré M. Rousseau. M. Rousseau

that his decision was not Mr. Caron's business and that he was standing by it.

[15] According to Mr. Wilson, despite this discussion, Mr. Rousseau continued to express dissatisfaction about his salary. One person with whom he allegedly discussed was Mr. Zampieri, a member of the management team, who raised the matter at a weekly management meeting. Mr. Wilson then reiterated his position, repeating that he had already told Mr. Rousseau that his pay increase would not be reviewed and that his decision was final. Mr. Wilson testified that he also recalled having a conversation on the matter with Mr. Caron, who, according to Mr. Wilson, never made any promises to Mr. Rousseau about reviewing his pay increase.

[16] Mr. Wilson stated that, despite these clarifications, Mr. Rousseau continued to press Mr. Zampieri and Mr. Tsatoumas, his immediate supervisor, and to express dissatisfaction with management's decision. Mr. Wilson described Mr. Rousseau's conduct as inappropriate, given CN's values and culture.

[17] Mr. Wilson described another situation that, combined with the first, called Mr. Rousseau's future at CN into question from then on. That incident, which we will refer to as "the pager incident," occurred during the period preceding the week of March 20, 2006. One responsibility of the IT Group work team is to be on call by pager outside normal working hours, to provide support to the CN network. Mr. Rousseau and some of his co-workers had to take turns being on call. Mr. Pat Savoie, a manager in the IT Group, who reported directly to Mr. Wilson, testified about this incident in greater detail.

2–Mr. Pat Savoie, Manager, IT Group

[18] According to Mr. Savoie, the complainant and two of his co-workers, Messrs. Anil Chauhan and Serge Séguin, refused to be on call during the week of March 20, 2006. At a meeting with these three employees, Mr. Rousseau allegedly justified his refusal by stating that he was "burned out" since he had been

lui aurait fait valoir que même M. Jonathan Caron croyait qu'il méritait une meilleure augmentation de salaire. M. Wilson lui aurait alors indiqué que sa décision ne concernait pas M. Caron et qu'il la maintenait.

[15] Selon le témoin, malgré cette discussion, M. Rousseau aurait continué de manifester son insatisfaction à l'égard de son salaire. Il en aurait entre autres discuté avec M. Nick Zampieri, membre de l'équipe de gestion, qui a soulevé cette question lors d'une réunion de gestion hebdomadaire. M. Wilson aurait alors réitéré sa position et répété qu'il avait déjà informé M. Rousseau que son augmentation de salaire ne serait pas révisée, et que sa décision était finale. M. Wilson se souvient également avoir eu une conversation avec M. Jonathan Caron à ce sujet et que ce dernier, selon les dires du témoin, n'aurait jamais fait de promesse à M. Rousseau relativement à la révision de son augmentation de salaire.

[16] Malgré ces mises au point, M. Wilson indique que M. Rousseau a continué d'insister auprès de M. Zampieri et de M. Tsatoumas, son supérieur immédiat, et de montrer son insatisfaction face à la décision de la direction. M. Wilson a qualifié le comportement de M. Rousseau d'inapproprié, compte tenu des valeurs et de la culture du CN.

[17] M. Wilson a relaté une autre situation qui, conjuguée à la première, aurait fait en sorte que l'avenir de M. Rousseau au sein de l'entreprise a dès lors été remis en question. Il s'agit de l'incident que nous nommerons « l'incident du télé-avertisseur » et qui est survenu au cours de la période précédant la semaine du 20 mars 2006. L'une des responsabilités incombant à l'équipe de travail du Groupe de TI est d'être en disponibilité par télé-avertisseur, en dehors des heures normales de travail, dans le but d'assurer le soutien du réseau du CN. M. Rousseau et d'autres de ses collègues devaient être en disponibilité à tour de rôle. M. Pat Savoie, gérant du Groupe de TI, et qui relevait directement de M. Wilson, a témoigné de l'incident dans de plus amples détails.

2 – M. Pat Savoie, gérant, Groupe de TI

[18] Selon le témoignage de M. Savoie, le plaignant ainsi que MM. Anil Chauhan et Serge Séguin, deux collègues de M. Rousseau, auraient refusé d'être en disponibilité pour la semaine du 20 mars 2006. Au cours d'une réunion réunissant les trois individus, M. Rousseau aurait justifié son refus par le fait qu'il était

on call the previous week and, in addition, had made a commitment to take flying lessons that week. The two other employees, in turn, refused to be on call. Mr. Savoie testified that, after that incident, a reprimand letter was issued to the three employees who had refused to be on call, including Mr. Rousseau. This letter, dated March 17, 2006, was hand-delivered to each employee in late March 2006. Mr. Rousseau allegedly categorically refused to accept the letter that Mr. Zampieri attempted to give him. Mr. Savoie also testified that, a few days after the pager incident, he attended a weekly management meeting at which Mr. Rousseau's negative attitude, lack of cooperation and possible dismissal were discussed.

« brûlé » ayant été en disponibilité la semaine précédente et qu'il s'était de plus engagé à suivre un cours de pilotage durant ladite semaine. Les deux autres personnes auraient refusé l'une après l'autre d'être en disponibilité. M. Savoie a témoigné qu'après cet incident, une lettre de réprimande a été remise aux trois employés ayant refusé d'être en disponibilité, dont M. Rousseau. Cette lettre, datée du 17 mars 2006, a été remise en main propre à chacun des employés vers la fin du mois de mars 2006. M. Rousseau aurait catégoriquement refusé de prendre la lettre que voulait lui remettre M. Nick Zampieri. M. Savoie a aussi témoigné avoir participé à une des réunions hebdomadaires de gestion dans les jours qui ont suivi l'incident du télé-avertisseur, au cours de laquelle l'attitude négative et le manque de collaboration de M. Rousseau, de même que son congédiement possible, auraient fait l'objet d'une discussion.

[19] Mr. Savoie added that he had attended a management meeting at which it was allegedly decided to dismiss Mr. Rousseau. He noted that a dismissal letter was supposed to be given to Mr. Rousseau in early April 2006.

[19] M. Savoie a ajouté avoir participé à une réunion de la direction au cours de laquelle la décision de congédier M. Rousseau aurait été prise. Il souligne qu'une lettre de congédiement devait lui être remise au début du mois d'avril 2006.

3–Mr. Nicholas Zampieri, Director of Integration, IT Group

3 – M. Nicholas Zampieri, directeur intégration, Groupe de TI

[20] Mr. Zampieri has been employed by CN since 1998. He is the Director of Integration in the IT Group. He referred to the reorganization of the IT Group, which took effect in November 2005, and said that until that time Mr. Rousseau had reported to Mr. Jonathan Caron. Mr. Zampieri noted that, following the reorganization, Mr. Rousseau reported to a team leader, Mr. Tsatoumas. Mr. Zampieri confirmed Mr. Wilson's testimony that Mr. Rousseau had been very dissatisfied with his pay increase and had even criticized the performance appraisal process as being ineffective. Mr. Zampieri confirmed that he had had a number of conversations with Mr. Rousseau about his pay increase.

[20] M. Zampieri est au service du CN depuis 1998. Il est le directeur intégration du Groupe de TI. Il a fait état de la réorganisation du groupe, qui a pris effet en novembre 2005, en mentionnant qu'avant cette période M. Rousseau se rapportait à M. Jonathan Caron. Le témoin a souligné que depuis la réorganisation, M. Rousseau se rapportait à un chef d'équipe, M. Tsatoumas. M. Zampieri a confirmé le témoignage de M. Wilson, c'est-à-dire que M. Rousseau était très insatisfait de son augmentation de salaire et qu'il avait même critiqué le processus d'évaluation en disant qu'il était inefficace. M. Zampieri a confirmé avoir eu plusieurs conversations avec M. Rousseau relativement à son augmentation de salaire.

[21] With regard to the pager incident, Mr. Zampieri stated that he had attended a management meeting at which it had been agreed that a reprimand letter would be issued to the three employees who had refused to be on call during the week of March 20, 2006. Mr. Zampieri also described the meeting at which the reprimand letters were to be given to Messrs. Chauhan, Séguin and Rousseau. Mr. Zampieri stated that Messrs. Chauhan and Séguin had accepted the letter but that Mr. Rousseau had refused to accept it and had

[21] En ce qui a trait à l'incident du télé-avertisseur, M. Zampieri a indiqué avoir participé à une réunion de la direction au cours de laquelle il avait été convenu qu'une lettre de réprimande serait transmise aux trois employés qui avaient refusé d'être en disponibilité durant la semaine du 20 mars 2006. M. Zampieri a également relaté la réunion au cours de laquelle la lettre de réprimande devait être remise à MM. Chauhan, Séguin et Rousseau. Il a indiqué que MM. Chauhan et Séguin avaient accepté la lettre alors que M. Rousseau

asked to meet with Messrs. Tsatoumas and Savoie. Mr. Zampieri then allegedly told Mr. Rousseau that the letter did not terminate his employment and that he should start afresh and put the incident behind him.

[22] Mr. Zampieri added that he had attended another meeting with Messrs. Tsatoumas, Savoie and Rousseau, also about the pager incident, and that the complainant had again refused to accept the letter. Mr. Zampieri allegedly told Mr. Rousseau that his negative conduct was unacceptable and inconsistent with CN's culture and that he would have to change his conduct or come to a decision. Mr. Zampieri testified that he had told Mr. Rousseau he no longer "fitted in" at CN.

[23] Mr. Zampieri confirmed Mr. Savoie's testimony that Mr. Rousseau's future at CN had been discussed at a management meeting in early April 2006. He stated that management had decided at that time to terminate Mr. Rousseau's employment, adding that the dismissal letter was to be given to Mr. Rousseau on April 10, 2006.

4–Ms. Susan Ward, Director of Human Resources

[24] Ms. Ward has been employed by CN since 1991. She plays a human resources support role, including for the IT Group headed by Mr. Wilson. One of her responsibilities is to advise CN directors on human resources management, including dismissal. She added, however, that she does not make decisions on the directors' behalf; hers is a support role.

[25] In regard to Mr. Rousseau's case, Ms. Ward stated that she had first helped write the March 17, 2006, reprimand letter. She also stated that she had been involved in discussions with Mr. Wilson and Mr. McMurray, Senior Counsel at CN, in early April 2006 about Mr. Rousseau's future at CN. She testified that Mr. Wilson had expressed dissatisfaction with Mr. Rousseau, saying that he was increasingly difficult to supervise, was having a negative effect on the other employees on his team and was not meeting CN's expectations. Ms. Ward confirmed that, at that same meeting held in early April 2006, Mr. Rousseau's dismissal was discussed and that, since he had not yet

l'avait refusée et demandé de rencontrer MM. Tsatoumas et Savoie. M. Zampieri aurait alors dit à M. Rousseau que la lettre ne mettait pas fin à son emploi, qu'il devait tourner la page et clore l'événement.

[22] M. Zampieri a ajouté avoir participé à une autre réunion avec MM. Tsatoumas, Savoie et Rousseau toujours à l'égard de l'incident du télé-avertisseur, et que le plaignant a une fois de plus refusé la lettre. M. Zampieri aurait avisé M. Rousseau que son comportement négatif était inacceptable, que cela ne correspondait pas à la culture du CN et qu'il devait modifier son comportement ou prendre une décision. Le témoin a affirmé avoir dit à M. Rousseau qu'il ne « fittait » plus dans l'entreprise.

[23] M. Zampieri a confirmé le témoignage de M. Savoie voulant que lors d'une réunion de la direction tenue au début du mois d'avril 2006, l'avenir de M. Rousseau au sein du CN a fait l'objet d'une discussion. Il a soutenu que la direction a alors décidé de mettre un terme à l'emploi de M. Rousseau en précisant que la lettre de congédiement devait lui être remise le 10 avril 2006.

4 – M^me^ Susan Ward, directrice des ressources humaines

[24] M^me^ Susan Ward travaille pour le CN depuis 1991. Elle y exerce un rôle de soutien en ressources humaines, entre autres auprès du Groupe de TI dirigé par M. Wilson. Ses responsabilités sont notamment de conseiller les directeurs du CN dans la gestion des ressources humaines, y compris en matière de congédiement. Elle précise toutefois ne pas prendre les décisions pour les directeurs; son rôle en est un de soutien.

[25] Relativement au dossier de M. Rousseau, M^me^ Ward a souligné avoir dans un premier temps participé à la rédaction de la lettre de réprimande du 17 mars 2006. Elle a également affirmé avoir pris part à des discussions avec M. Wilson et M^e^ William McMurray, avocat principal au CN, au début du mois d'avril 2006 concernant l'avenir de M. Rousseau au sein du CN. Elle a affirmé que M. Wilson aurait exprimé son insatisfaction à l'égard de M. Rousseau. Il aurait fait valoir que M. Rousseau était de plus en plus difficile à superviser, qu'il avait un effet négatif auprès des autres employés de son équipe et qu'il ne répondait pas aux attentes de l'entreprise. M^me^ Ward a confirmé

completed one year of continuous service, he would not have had any recourse under labour legislation.

[26] As for the dismissal letter of April 10, 2006, Ms. Ward stated that she had drafted the letter in English on April 6, 2006, and then submitted it to Mr. Wilson. She stated that the April 10 date had been chosen because it was a principle of CN's corporate culture to terminate employment on a Monday, rather than a Friday, as was usually done. It is also in evidence that Ms. Ward sent the draft dismissal letter to the translation unit on the morning of April 6, 2006, and that the translation of the draft letter was sent to Ms. Ward at the end of the same day as she had requested.

[27] Ms. Ward testified that, in the end, Mr. Rousseau had not been dismissed on Monday, April 10, 2006, because he had been on sick leave as of April 6, 2006. Since management did not know how long Mr. Rousseau would be absent, it was decided to wait until he returned to work before dismissing him.

[28] Ms. Ward stated that, on June 2, 2006, Mr. Wilson had informed her that Mr. Rousseau would return to work on June 5, 2006, the following Monday. She testified that she had attended a meeting with Messrs. Wilson, Zampieri and McMurray on the afternoon of June 2, at which it was decided that the dismissal letter would be given to Mr. Rousseau on June 5, 2006, as soon as he returned to work. Also at that meeting, management was allegedly informed of Mr. Rousseau's email inviting his co-workers to join a union. Ms. Ward stated that a conference call with CN's counsel had been held and that the decision to dismiss Mr. Rousseau had been maintained despite Mr. Rousseau's email.

5–Mr. William McMurray, Senior Counsel

[29] Mr. McMurray, Senior Counsel at CN, is mainly responsible for applying transportation legislation. He also acts as a labour relations advisor to CN. He described his involvement in Mr. Rousseau's dismissal. He stated that he had been consulted on April 6, 2006, by email about a draft dismissal letter to Mr. Rousseau that Ms. Ward sent him. A meeting was then held with

qu'au cours de cette même réunion, tenue au début d'avril 2006, des discussions portant sur le congédiement de M. Rousseau ont eu lieu et que, puisque M. Rousseau n'avait pas encore complété une année de service continu, il n'aurait pas eu de recours en vertu des lois du travail.

[26] En ce qui concerne la lettre de congédiement du 10 avril 2006, M^{me} Ward a affirmé avoir préparé le projet de lettre en anglais, le 6 avril 2006, puis l'avoir soumis à M. Wilson. Elle souligne que la date du 10 avril a été choisie en raison de la culture de l'entreprise de mettre fin à un emploi un lundi plutôt qu'un vendredi comme c'était normalement le cas. Il a été mis en preuve également que M^{me} Ward a transmis le projet de lettre de congédiement au service de traduction le matin du 6 avril 2006. La preuve révèle également que le projet de lettre traduit a été renvoyé à M^{me} Ward à la fin de la même journée, tel qu'elle l'avait demandé.

[27] M^{me} Ward a indiqué que le congédiement de M. Rousseau n'a finalement pas eu lieu le lundi 10 avril 2006 puisqu'il s'était absenté en congé de maladie à compter du 6 avril 2006. Puisque la direction ignorait combien de temps M. Rousseau serait absent, il a été décidé d'attendre son retour au bureau pour procéder à son congédiement.

[28] M^{me} Ward a indiqué que, le 2 juin 2006, M. Wilson l'a informée que M. Rousseau retournerait au travail le 5 juin 2006, soit le lundi suivant. Elle a témoigné avoir participé à une rencontre avec MM. Wilson, Zampieri et McMurray dans l'après-midi du 2 juin, au cours de laquelle il a été décidé de remettre la lettre de congédiement à M. Rousseau le 5 juin 2006, dès son retour au travail. C'est également au cours de cette rencontre que la direction aurait été informée du courriel de M. Rousseau invitant ses collègues à se syndiquer. M^{me} Ward a précisé qu'une conférence téléphonique a été tenue avec le procureur du CN et que la décision de congédier M. Rousseau a été maintenue malgré le courriel de M. Rousseau.

5 – M^{e} William McMurray, avocat principal

[29] M^{e} McMurray, avocat principal au CN, est principalement responsable de l'application de la législation dans le domaine du transport. Il agit également comme conseiller pour le CN en matière de relations du travail. Il a fait état de son implication en ce qui concerne le congédiement de M. Rousseau. Il a précisé avoir été consulté par courriel sur un projet de

Mr. Wilson and Ms. Ward to discuss particularly Mr. Rousseau's dismissal before he had completed one year of continuous service. Mr. McMurray confirmed that it was decided that Mr. Rousseau would be given the dismissal letter on April 10, 2006, based on the principle that CN avoids, whenever possible, terminating employment on a Friday.

lettre de congédiement de M. Rousseau le 6 avril 2006, qui lui a été transmis par M^me^ Ward. Une réunion s'est ensuivie entre M. Wilson et M^me^ Ward pour discuter notamment du congédiement du plaignant avant la fin de la période de un an de service continu. M^e^ McMurray a confirmé qu'il avait été décidé de remettre la lettre de congédiement à M. Rousseau le 10 avril 2006 en invoquant le principe que le CN évite dans la mesure du possible de terminer un emploi un vendredi.

6–Mr. Andreas Tsatoumas, Team Leader, IT Group

6 – M. Andreas Tsatoumas, chef d'équipe – Groupe de TI

[30] Mr. Tsatoumas has been employed by CN since 1990. He was the immediate supervisor of the team for which Mr. Rousseau worked. The evidence shows that Mr. Tsatoumas did not participate in any way in the decision to dismiss Mr. Rousseau.

[30] M. Tsatoumas est au service du CN depuis 1990. Il était le supérieur immédiat de l'équipe pour laquelle travaillait M. Rousseau. La preuve révèle que M. Tsatoumas n'a d'aucune manière participé à la décision de congédier M. Rousseau.

[31] When examined by counsel for the employer and then cross-examined by counsel for the complainant, Mr. Tsatoumas gave contradictory evidence about Mr. Rousseau's alleged union activities.

[31] Lorsqu'il a été interrogé par le procureur de l'employeur puis contre-interrogé par le procureur du plaignant, M. Tsatoumas s'est contredit à propos des activités syndicales qu'aurait exercées le plaignant.

[32] During his examination-in-chief, Mr. Tsatoumas confirmed that Mr. Rousseau had been very dissatisfied with his performance appraisal and the pay increase he had received in January 2006. Mr. Tsatoumas stated that Mr. Rousseau had expressed his dissatisfaction several times during the following weeks, to the point where Mr. Tsatoumas felt compelled to discuss the matter with Mr. Wilson, Senior Director of the IT Group. He also stated that Mr. Rousseau's dissatisfaction had been reflected in a change in his behaviour and attitude at work and that he had felt that Mr. Rousseau was increasingly uncomfortable and stressed and that his work was being done in haste.

[32] Au cours de l'interrogatoire principal, M. Tsatoumas a confirmé que M. Rousseau était très insatisfait de son évaluation du rendement et de l'augmentation de salaire qu'il avait obtenue en janvier 2006. Il a soutenu que M. Rousseau avait exprimé son mécontentement plusieurs fois au cours des semaines qui ont suivi, au point où le témoin s'est senti obligé d'en discuter avec M. Wilson, le directeur principal du Groupe de TI. Il a également soutenu que le mécontentement de M. Rousseau s'était manifesté par un changement de comportement et d'attitude au travail et qu'il sentait que le plaignant était de plus en plus mal à l'aise et stressé et que son travail était fait à la hâte.

[33] As to the pager incident, Mr. Tsatoumas confirmed that a reprimand letter had been issued to the three employees, including Mr. Rousseau, but that only Mr. Rousseau refused to accept it. With regard to the same incident, Mr. Tsatoumas stated that he allegedly told Mr. Rousseau that he should change his attitude and adjust and that he did not approve of the way management had acted in the entire matter, referring to the reprimand letter.

[33] Quant à l'incident du télé-avertisseur, M. Tsatoumas a confirmé qu'une lettre de réprimande avait été adressée aux trois employés, y compris à M. Rousseau, mais que le plaignant a été le seul à refuser la lettre. Toujours relativement à cet incident, M. Tsatoumas a soutenu qu'il aurait indiqué à M. Rousseau qu'il devait changer d'attitude et s'adapter, et qu'il n'approuvait pas la manière dont la direction s'était comportée dans toute cette affaire, en faisant référence à la lettre de réprimande.

[34] Mr. Tsatoumas described the circumstances surrounding Mr. Rousseau's absence on sick leave. On

[34] M. Tsatoumas a relaté les circonstances entourant l'absence de M. Rousseau pour cause de maladie. Le

April 6, 2006, Mr. Rousseau left work earlier than usual because he did not feel very well and wanted to see a doctor. On April 10, 2006, Mr. Tsatoumas met with Mr. Rousseau outside CN's offices, and Mr. Rousseau gave Mr. Tsatoumas a note from his doctor indicating that he would be absent for a few weeks. Mr. Rousseau then allegedly asked questions about his future at CN and talked about the pager incident.

[35] Mr. Tsatoumas testified that he had met with Mr. Rousseau a second time in May 2006 while he was still on sick leave. Mr. Tsatoumas stated that Mr. Rousseau had then given him a second doctor's note, adding that they had not discussed Mr. Rousseau's future at CN. Mr. Tsatoumas stated that at that time he had had no information about Mr. Rousseau's professional future at CN.

[36] Throughout his examination-in-chief, Mr. Tsatoumas maintained that he had never heard about or talked to anyone, including Mr. Rousseau, about Mr. Rousseau's union activities.

[37] With regard to Mr. Rousseau's email of June 2, 2006, inviting his co-workers to join a union, Mr. Tsatoumas stated that he had received the message at CN at about 2:30 p.m. He also confirmed that, when he left work on Friday, June 2, 2006, he did not know that Mr. Rousseau would be dismissed the following Monday morning upon his return to work. He said that he learned of Mr. Rousseau's dismissal when Mr. Zampieri, his immediate supervisor, informed him of the situation.

[38] **When cross-examined by counsel for the complainant**, Mr. Tsatoumas stated that he had met Mr. Rousseau in early November 2006, several months after his dismissal, at La Cage aux Sports restaurant in the Bell Centre. Mr. Tsatoumas estimated that between 20 and 25 CN employees, including Messrs. Jonathan Caron and Serge Séguin, were present. He stated that at that gathering, he told Mr. Rousseau that CN's management had known about his union activities since January or February 2006. Furthermore, he testified that he told Mr. Rousseau he had attended a management meeting in the spring of 2006, also attended by Messrs. Wilson, Zampieri and Savoie, at which Mr. Rousseau's union activities had been discussed.

6 avril 2006, M. Rousseau aurait quitté son travail plus tôt qu'à l'habitude puisqu'il ne se sentait pas très bien et voulait voir un médecin. Le 10 avril 2006, le témoin a rencontré M. Rousseau à l'extérieur des bureaux du CN et ce dernier lui aurait alors remis un billet de son médecin indiquant qu'il serait absent pour quelques semaines. M. Rousseau aurait alors posé des questions sur son avenir au CN et discuté de l'incident du télé-avertisseur.

[35] M. Tsatoumas a affirmé avoir eu une deuxième rencontre, au cours du mois de mai, avec M. Rousseau alors qu'il était toujours en congé de maladie. Il a soutenu que M. Rousseau lui aurait alors remis un deuxième billet du médecin et précisé qu'aucune discussion n'avait eu lieu relativement à l'avenir de M. Rousseau au CN. Il a soutenu qu'il n'était pas au courant de l'avenir professionnel de M. Rousseau au CN à cette période.

[36] Tout au long de l'interrogatoire principal, M. Tsatoumas a affirmé n'avoir jamais entendu parlé, ni n'avoir eu quelque discussion que ce soit et avec qui que ce soit, y compris M. Rousseau, relativement aux activités syndicales de ce dernier.

[37] Relativement au courriel transmis par le plaignant le 2 juin 2006 invitant ses collègues à se syndiquer, M. Tsatoumas a affirmé avoir reçu la communication vers 14 h 30 au CN. Il a également confirmé que lorsqu'il a quitté le bureau le vendredi 2 juin 2006 il ne savait pas que M. Rousseau allait être congédié le lundi matin suivant, soit à son retour au travail. Il a précisé avoir appris le congédiement de M. Rousseau après que Nick Zampieri, son supérieur immédiat, l'en eut informé.

[38] **Lorsque contre-interrogé par la procureure du plaignant**, M. Tsatoumas a déclaré avoir rencontré M. Rousseau au début de novembre 2006, soit plusieurs mois après le congédiement du plaignant, au restaurant La Cage aux Sports du Centre Bell. M. Tsatoumas estimait qu'entre 20 et 25 employés du CN étaient présents, dont MM. Jonathan Caron et Serge Séguin. Il a déclaré qu'au cours de cette rencontre, il aurait dit à M. Rousseau que la direction du CN connaissait l'existence de ses activités syndicales depuis les mois de janvier ou février 2006. Plus encore, le témoin a ajouté avoir dit à M. Rousseau qu'il avait participé à une réunion de gestion au printemps 2006, à laquelle MM. Wilson, Zampieri et Savoie étaient présents, et que des discussions avaient porté sur les activités syndicales du plaignant.

[39] When re-examined by counsel for the employer about his initial statement that he had never been aware of Mr. Rousseau's union activities, Mr. Tsatoumas confirmed that, in preparing his testimony, he had indeed told counsel that neither he nor CN had been aware of any union activities by Mr. Rousseau, except for Mr. Rousseau's email of June 2, 2006.

[40] Contrary to what he said during his testimony in chief, Mr. Tsatoumas stated that, during Mr. Rousseau's sick leave, he had met with him on two other occasions, spoken with him by telephone and exchanged emails with him. He also admitted that his testimony had misled the employer and Mr. Rousseau, adding that he had meant no harm.

[41] In summary, with the exception of Mr. Tsatoumas, the employer's witnesses all stated that the employer had had no knowledge of the complainant's union activities. Except for the complainant's email, which they read on the afternoon of June 2, 2006, they all maintained that they had no knowledge of and had never heard or talked to co-workers about any union activities by Mr. Rousseau. With the exception of Mr. Andreas Tsatoumas, all the employer's witnesses who attended the management meetings while Mr. Rousseau was employed by CN or who took part in the discussions and the decision to terminate Mr. Rousseau's employment stated that they had never heard about or discussed any union activities by Mr. Rousseau while he was employed by CN.

B–The Complainant

1–Mr. Denis Rousseau, Complainant

[42] Mr. Rousseau described the circumstances surrounding his performance appraisal and pay increase, confirming that he had genuinely been disappointed with them. He was also disappointed that management had not provided the training he was supposed to receive as promised when he was hired. He added that he had talked to Mr. Tsatoumas about his dissatisfaction and perhaps also to Mr. Zampieri.

[43] With regard to the pager incident, the complainant stated that solutions had been proposed to Mr. Savoie

[39] Lorsqu'il a été réinterrogé par le procureur de l'employeur sur sa déclaration initiale qu'il n'avait jamais eu connaissance des activités syndicales de M. Rousseau, M. Tsatoumas a confirmé que lors de la préparation de son témoignage, il avait bel et bien indiqué au procureur que d'aucune manière le CN ou lui-même n'avait eu connaissance des activités syndicales de M. Rousseau, à l'exception du courriel du plaignant en date du 2 juin 2006.

[40] Contrairement à ce que M. Tsatoumas a précisé au cours de son témoignage principal, il a affirmé avoir rencontré M. Rousseau à deux autres reprises et avoir eu des entretiens téléphoniques et échanges de courriels durant le congé de maladie de ce dernier. Il a aussi admis que son témoignage avait induit en erreur l'employeur et M. Rousseau, et précisé que c'était sans mauvaise intention.

[41] Enfin, à l'exception de M. Andreas Tsatoumas, les témoins de l'employeur ont été unanimes à affirmer que l'employeur ignorait les activités syndicales du plaignant. À l'exception du courriel transmis par le plaignant dont ils ont pris connaissance dans l'après-midi du 2 juin 2006, tous ont soutenu qu'ils ignoraient ou qu'ils n'avaient jamais entendu parler ou discuté avec d'autres collègues d'activités syndicales qu'aurait pu exercer M. Rousseau. À l'exception de M. Andreas Tsatoumas, tous les témoins de l'employeur qui ont participé aux réunions de gestion pendant que M. Rousseau était au service du CN ou qui ont pris part aux discussions et à la décision de mettre fin à l'emploi de M. Rousseau ont affirmé n'avoir jamais entendu parler ou n'avoir discuté de quelque activité syndicale qu'aurait pu exercer M. Rousseau pendant qu'il était au service du CN.

B – Le plaignant

1 – M. Denis Rousseau, plaignant

[42] M. Rousseau a décrit les circonstances entourant son évaluation du rendement et son augmentation de salaire, et a confirmé qu'il était réellement déçu des résultats. Il était également déçu du fait que la direction n'ait pas donné suite à la formation qu'il aurait dû recevoir et qui lui aurait été promise lors de son embauche. Il a précisé qu'il a eu des discussions avec M. Tsatoumas relativement à son insatisfaction, et peut-être une autre conversation avec M. Zampieri.

[43] En ce qui concerne l'incident du télé-avertisseur, le plaignant a soutenu que des solutions avaient été

but that Mr. Savoie rejected them. The complainant confirmed that the flying lessons, for which he had been registered for some time, prevented him from being on call during the week of March 20, 2006.

[44] Mr. Rousseau stated that he had agreed with the reorganization of the IT Group in late 2005 but that he disagreed with the way it had been carried out.

[45] As to his union activities, the complainant stated that he talked informally with co-workers in 2005–2006 but only jokingly, and that there was no formal or serious discussion. The discussions with his co-workers dealt with frustration about being on call by pager, banking of time and management's desire to hire subcontractors.

[46] Mr. Rousseau stated that he had real discussions about unionization in November 2005 and more specifically in January and February 2006 with a friend, Mr. Réjean Beaudet, a member of the executive of the Syndicat des employés de TVA, who had then referred him to Ms. Lise Gauvreau, union advisor for the Canadian Union of Public Employees (CUPE). He said that Ms. Gauvreau and Mr. Beaudet helped him draft the email he sent his co-workers between 2:00 and 3:00 p.m. on June 2, 2006. Mr. Rousseau also stated that he invited his co-workers to sign membership cards when he saw them during the morning break on June 5, 2006, that is, just before he was dismissed by Mr. Wilson.

[47] According to Mr. Rousseau, starting in February 2006, he felt that the attitude of CN's management toward him had changed; he was convinced from then on that management knew he was involved in union activities.

[48] Mr. Rousseau stated that he saw his co-workers again in November 2006 at La Cage aux Sports restaurant in the Bell Centre. He stated that Mr. Tsatoumas told him at that time that management had known of his involvement in union activities since February 2006. Mr. Tsatoumas apparently also told him that he had attended a management meeting in the spring of 2006 at which Mr. Savoie had raised the issue of his union activities. The complainant added that

suggérées à M. Pat Savoie, mais que ce dernier les avait rejetées. Il a confirmé que des cours de pilotage, auxquels il s'était inscrit depuis un certain temps, l'empêchaient d'être en disponibilité durant la semaine du 20 mars 2006.

[44] M. Rousseau a affirmé qu'il était d'accord avec le fait qu'il y ait une réorganisation au sein de son groupe à la fin de l'année 2005, mais qu'il était en désaccord avec la façon dont elle s'est opérée.

[45] Pour ce qui est des activités syndicales qu'il a pu exercer, le plaignant a affirmé avoir eu des discussions informelles avec des collègues au cours de l'année 2005-2006, mais il a mentionné qu'elles n'avaient été faites qu'à la blague et qu'il n'y avait rien de formel ou de sérieux dans leur contenu. Les discussions tenues avec ses collègues portaient sur la frustration entourant la mise en disponibilité par télé-avertisseur, sur le « bank time » (l'accumulation des heures) et sur le fait que la direction voulait engager des sous-traitants.

[46] M. Rousseau a dit avoir eu de réelles discussions sur la syndicalisation en novembre 2005 et plus précisément en janvier et février 2006 avec un ami, M. Réjean Beaudet, membre de l'exécutif du syndicat des employés de TVA, qui l'a ensuite dirigé vers M^{me} Lise Gauvreau, conseillère syndicale du Syndicat canadien de la fonction publique (SCFP). C'est d'ailleurs M^{me} Gauvreau et M. Beaudet qui l'auraient aidé à rédiger le courriel transmis à ses collègues entre 14 h et 15 h le 2 juin 2006. M. Rousseau indique également avoir invité ses collègues à signer des cartes de membres le matin du 5 juin 2006, lorsqu'il a retrouvé ses collègues pour la pause de l'avant-midi, soit juste avant qu'il ne soit congédié par la suite par M. Wilson.

[47] D'après M. Rousseau, dès le mois de février 2006, il a senti que l'attitude de la direction du CN envers lui avait changé et dès ce moment-là, il était convaincu que la direction savait qu'il participait à des activités syndicales.

[48] M. Rousseau a affirmé avoir revu ses collègues en novembre 2006 au restaurant La Cage aux Sports du Centre Bell. Il a affirmé que M. Tsatoumas lui aurait alors confié que la direction savait qu'il participait à des activités syndicales depuis février 2006. M. Tsatoumas lui aurait de plus confié qu'il a assisté à une rencontre de la direction au printemps 2006, au cours de laquelle M. Savoie aurait soulevé la question des activités syndicales de M. Rousseau. Le témoin a ajouté que M.

Mr. Serge Séguin was nearby and heard the conversation.

[49] Mr. Rousseau then asked Mr. Tsatoumas to confirm that information for him by email, a request to which Mr. Tsatoumas agreed. Mr. Rousseau also testified that he had two or three subsequent conversations with Mr. Tsatoumas during which Mr. Tsatoumas maintained what he had told him at the restaurant in November 2006.

[50] Mr. Rousseau gave the background to the email that Mr. Tsatoumas sent him, which he filed as Exhibit P-4. This email, dated February 2, 2007, nearly seven months after Mr. Rousseau's dismissal, reads as follows:

> Hello Andreas, following our conversation last week, I would like to clarify certain facts about the reprimand letter to the group and the real reasons for my dismissal. Can you answer these few questions as clearly as possible according to what you remember?
>
> 1a. Were you consulted about the reprimand letter?
> No. I was told after the fact.
>
> b. Did you agree with those procedures?
> No.
>
> 2a. Were you consulted about my dismissal?
> No. Except after the decision was made.
>
> b. Did you agree?
> No.
>
> 3a. Could you tell me what month Pat Savoie first raised the subject of our union activities at a management meeting?
>
> Early in the year—JAN/FEB 2006—because Serge Séguin didn't agree with the move. Who else, Denis Rousseau, Jonathan Caron, etc.
>
> b. Who was present at that meeting?
> Dan Green, Nick, Doug, Pat Savoie, Bruno Scarsini, me and Daphne.
>
> andreas tsatoumas
> ciao
>
> (translation)

[51] Concerning to the email he sent his co-workers on June 2, 2006, inviting them to join a union, Mr. Rousseau stated that this strategy had been established with Mr. Beaudet and Ms. Gauvreau. He stated that it was clear to all three of them that CN's

Serge Séguin se trouvait près d'eux et aurait entendu ladite conversation.

[49] M. Rousseau aurait alors demandé à M. Tsatoumas de lui confirmer cette information par courriel, ce à quoi M. Tsatoumas aurait acquiescé. M. Rousseau a également affirmé avoir eu deux ou trois autres conversations avec M. Tsatoumas par la suite au cours desquelles il aurait maintenu les propos qu'il lui avait confiés au restaurant en novembre 2006.

[50] M. Rousseau a décrit le contexte du courriel que lui a transmis M. Tsatoumas et qu'il a produit en preuve (pièce P-4). Le courriel daté du 2 février 2007, soit près de sept mois après le congédiement de M. Rousseau, énonce ce qui suit :

> Bonjour Andreas, pour faire suite à notre conversation de la semaine passée, j'aimerais clarifié certains faits concernant la lettre de réprimande au groupe et les raisons réels de mon congédiement. Peux-tu répondre le plus clairement possible selon ton souvenir à ces quelques questions?
>
> 1a. As tu été consulté pour la lettre de réprimande?
> Non. J'ete mis au courrant quand c'etait fait.
>
> b. est ce que tu étais en accord avec ces procédures?
> Non.
>
> 2a.As tu été consulté pour mon congédiement?
> Non. Sauf un fois quer la decision était pris.
>
> b.est ce que tu étais en accord?
> Non.
>
> 3a. Pourrait tu me préciser à quel mois Pat Savois a abordé le sujet de nos activitées syndicales pour la première fois en meeting avec la direction?
> le début de l'Annee – JAN/FEV 2006 – a cause que Serge Seguin n'etait pas d'acc du move. Qui d'autre, Denis Rousseau, Jonathan Caron, etc ...
>
> b.qui était présent à cette réunion?
> Dan Green, Nick, Doug, Pat Savoie, Bruno Scarsini, moi et Daphne.
>
> andreas tsatoumas
> ciao
>
> (*sic*)

[51] Relativement au courriel transmis par le plaignant, le 2 juin 2006, à ses collègues et qui les invitait à se syndiquer, M. Rousseau a indiqué que cette stratégie avait été établie avec M. Réjean Beaudet et M[me] Gauvreau. M. Rousseau a affirmé que selon eux,

management was aware of his union activities, at least in May 2006.

2–Mr. Serge Séguin, Network Administrator

[52] Mr. Séguin was a co-worker of Mr. Rousseau. He has been employed by CN since 1984, and he met the complainant when the complainant was working for Technologies NexxLink Inc. Mr. Séguin is a non-unionized employee since 2000. When asked by counsel for the complainant whether he had heard any talk about a union since ceasing to be a unionized employee, Mr. Séguin answered that Mr. Rousseau had jokingly referred to unionization about ten times. Those discussions took place at the CN cafeteria or at Place Ville-Marie during the employees' breaks. Mr. Séguin also stated that he met with Mr. Rousseau while he was on sick leave in May 2006. They shared a meal, and Mr. Rousseau apparently discussed unionization again. Mr. Séguin testified that he learned of Mr. Rousseau's dismissal only after the fact.

[53] Mr. Séguin also described the November 2006 gathering at La Cage aux Sports. He stated that about 15 people, including Messrs. Nadeau, Tsatoumas and Caron, were present; all those who attended the gathering were former co-workers and CN employees.

[54] In answering one of the last questions by counsel for Mr. Rousseau concerning his knowledge of an alleged conversation between Messrs. Tsatoumas and Rousseau at La Cage aux Sports restaurant, Mr. Séguin simply stated that he had been called over by Mr. Rousseau, who was standing with Mr. Tsatoumas over in a corridor leading to the washroom. Mr. Rousseau then told him that Mr. Tsatoumas had just informed him that he (Mr. Séguin) was suspected of being a union organizer.

3–Mr. Daniel Nadeau, Network Administrator

[55] Mr. Nadeau has been employed by CN for 34 years. He stated that he worked with Mr. Rousseau for about six months while Mr. Rousseau was employed by Technologies NexxLink Inc. Indeed, it was Mr. Nadeau who supervised Mr. Rousseau's day-to-day work. Mr. Nadeau was a member of Mr. Jonathan Caron's work team. Mr. Nadeau testified that

c'est-à-dire lui-même, M. Beaudet et M[me] Gauvreau, il était clair que la direction du CN était au courant des activités syndicales de M. Rousseau, du moins en mai 2006.

2 – M. Serge Séguin, administrateur réseau

[52] M. Serge Séguin était un collègue de M. Rousseau. Il travaille au CN depuis 1984 et a fait connaissance avec le plaignant lorsque ce dernier travaillait pour Technologies NexxLink inc. M. Séguin n'est plus un employé syndiqué depuis 2000. À la question du procureur du plaignant à savoir si M. Séguin avait entendu parler de syndicat depuis qu'il n'est plus syndiqué, le témoin a répondu que M. Rousseau avait évoqué la syndicalisation à la blague environ une dizaine de fois, mais sans plus. Ces discussions avaient eu lieu à la cafétéria du CN ou à la Place Ville-Marie durant les pauses des employés. Le témoin a également indiqué avoir rencontré M. Rousseau lorsqu'il était en congé de maladie, au mois de mai 2006. Ils ont mangé ensemble et M. Rousseau aurait encore parlé de syndicat. Il a dit n'avoir eu connaissance du congédiement de M. Rousseau qu'une fois le congédiement effectué.

[53] M. Séguin relate également la rencontre organisée en novembre 2006 à la Cage aux Sports. Il y avait selon le témoin une quinzaine de personnes, dont MM. Daniel Nadeau, Andreas Tsatoumas et Jonathan Caron. Les personnes présentes étaient toutes d'anciens collègues et employés du CN.

[54] À l'une des dernières questions de la procureure de M. Rousseau relativement à la connaissance de la conversation qui aurait eu lieu entre M. Tsatoumas et M. Rousseau au restaurant la Cage aux Sports, M. Séguin déclare simplement avoir été interpellé par M. Rousseau qui se trouvait à l'écart avec M. Tsatoumas dans un corridor menant à la salle de toilette. M. Rousseau lui aurait alors dit que M. Tsatoumas venait de lui apprendre qu'il (M. Séguin) était soupçonné d'être un organisateur syndical.

3 – M. Daniel Nadeau, administrateur réseau

[55] M. Nadeau est au service du CN depuis 34 ans. Il indique avoir travaillé avec M. Rousseau pendant environ six mois, soit au cours de la période où M. Rousseau était au service de Technologies NexxLink inc. C'est d'ailleurs M. Nadeau qui supervisait les tâches quotidiennes de M. Rousseau. M. Nadeau était un employé qui faisait partie de

Mr. Rousseau had quickly adjusted to Mr. Caron's team and its members and had conducted himself well.

[56] Mr. Nadeau used to be but is no longer a unionized employee at CN. He stated that he heard Mr. Rousseau refer to a union in late 2005 and early 2006 and that Mr. Rousseau had jokingly said six or seven times that "we're going to join a union" (translation). According to Mr. Nadeau, these discussions occurred during coffee or lunch breaks at Place Ville-Marie or at the CN Central Station cafeteria.

[57] Mr. Nadeau added that he heard no further talk of a union after that. He stated that he never talked with Messrs. Zampieri, Tsatoumas or Wilson about a union.

4–Mr. Jonathan Caron, Senior Network Administrator

[58] Mr. Jonathan Caron was Mr. Rousseau's supervisor when Mr. Rousseau worked for Technologies NexxLink Inc. and then prior to the reorganization of Mr. Wilson's group at CN. It was Mr. Caron who recommended that Mr. Wilson hire Mr. Rousseau. Mr. Caron testified that CN's intention was for Mr. Rousseau to become a senior member of the IT Group. He confirmed that Mr. Rousseau told him two or three times about his dissatisfaction with his performance appraisal and pay increase, but that, since he was no longer Mr. Rousseau's supervisor, there was nothing he could do. Mr. Rousseau allegedly also asked him to speak to Mr. Wilson to make him change his mind. Mr. Caron then had a word with Mr. Wilson, but to no avail.

[59] Mr. Caron also noted that Mr. Rousseau had had differences of opinion with Mr. Michel Lalonde, a new member of the IT Group. Mr. Caron had asked Mr. Rousseau to coach Mr. Lalonde; at one point, given the fact that Mr. Lalonde and Mr. Rousseau had different opinions, he apparently even recommended that Mr. Wilson dismiss them both.

[60] Mr. Caron stated that he heard Mr. Rousseau talk about unionization in late 2005. It seems that Mr. Rousseau talked to him about it informally on six or seven occasions in the cafeteria, during breaks or

l'équipe de travail de M. Jonathan Caron. Il soumet que M. Rousseau s'est rapidement adapté aux membres de l'équipe dirigée par M. Caron et déclare que M. Rousseau avait un bon comportement.

[56] M. Nadeau a déjà été syndiqué au CN mais ne l'est plus. Il affirme avoir entendu parler de syndicat à la fin de l'année 2005 et au début de l'année 2006 par M. Rousseau. Il précise que M. Rousseau à plusieurs reprises, soit six ou sept fois, aurait dit à la blague « on va se syndiquer ». Ces discussions ont eu lieu selon le témoin durant les pauses café ou pendant les repas du midi, à la Place Ville-Marie ou à la cafétéria de la gare centrale du CN.

[57] Après cela, précise le témoin, il n'a pas réentendu parler de syndicat. Le témoin indique n'avoir jamais discuté de syndicat avec M. Zampieri, M. Tsatoumas ou M. Wilson.

4 – M. Jonathan Caron, administrateur principal du réseau

[58] M. Jonathan Caron était le superviseur de M. Rousseau lorsque ce dernier travaillait pour la firme Technologies NexxLink inc., puis durant la période précédant la réorganisation du groupe de M. Wilson au CN. C'est M. Caron qui a recommandé à M. Wilson d'engager M. Rousseau. Il a affirmé que l'objectif du CN était de faire de M. Rousseau un supérieur. Il a confirmé que M. Rousseau lui aurait fait part à deux ou trois reprises de son mécontentement à l'égard de son évaluation puis de son augmentation de salaire, mais, comme il n'était plus le superviseur de M. Rousseau, il ne pouvait rien faire. M. Rousseau lui aurait également demandé d'intervenir auprès de M. Wilson pour le faire changer d'avis. M. Caron aurait alors glissé un mot à M. Wilson, mais sans résultat.

[59] M. Caron a également souligné que M. Rousseau aurait eu des divergences d'opinion avec M. Michel Lalonde, un nouveau membre du Groupe de TI. M. Caron avait demandé à M. Rousseau de « coacher » M. Lalonde, et à un certain moment donné, compte tenu des divergences d'opinion entre M. Lalonde et M. Rousseau, il aurait même recommandé à M. Wilson de les congédier les deux.

[60] M. Caron a affirmé avoir entendu parler de syndicalisation vers la fin de l'année 2005 par M. Rousseau. M. Rousseau lui en aurait parlé à six ou sept reprises lors de discussions informelles à la

lunch. The witness stated that they talked about all of it jokingly.

5–Mr. Réjean Beaudet, Member of the Executive of the Syndicat des employés de TVA

[61] Mr. Beaudet is employed by TVA Group Inc. and has been active in the union since 1994. He has extensive experience in union matters, including involvement in the bargaining leading to the most recent collective agreements with his employer. He has known Mr. Rousseau for about ten years. He testified that he first discussed unionization with Mr. Rousseau in November 2005. Mr. Rousseau allegedly told him about difficulties in being paid for time worked and asked him how things were done at TVA Group Inc. Mr. Beaudet indicated that Mr. Rousseau was dissatisfied with some of his working conditions and so were some of his co-workers at CN. In February 2006, Mr. Rousseau apparently told Mr. Beaudet that he intended to meet with a union representatives. At that time, Mr. Beaudet referred Mr. Rousseau to Mr. Michel Bibeau, a permanent advisor, and then to Ms. Gauvreau, a permanent member of CUPE. Mr. Beaudet stated that an initial meeting, which he attended, had been held on May 23, 2006. At the conclusion of the meeting, Mr. Rousseau was to provide a list of his co-workers in order to identify the employee group to be unionized. During a discussion with Mr. Beaudet, Mr. Rousseau, who wished to return to work, allegedly decided to contact the employees directly by email to invite them to join a union, which he did on June 2, 2006, the Friday before he returned to work. Mr. Beaudet noted that this strategy, as well as the timing of Mr. Rousseau's email, had been determined by the complainant, on his own initiative.

IV–Positions of the Parties

A–The Employer

[62] Counsel for the employer began by describing CN as a company that asks a great deal of its employees, sometimes requiring that they sacrifice their personal interests to those of the company. CN requires that its employees not question management and not criticize its methods, rules and policies or the persons who apply them. In return, employees have an opportunity to receive generous pay and in-depth training. According to counsel, the challenges at CN are considerable, since

cafétéria, durant les pauses ou les lunchs. Le tout se discutait à la blague selon le témoin.

5 – M. Réjean Beaudet, membre de l'exécutif du Syndicat des employés de TVA

[61] M. Beaudet est un employé du Groupe TVA inc. et exerce des fonctions syndicales depuis 1994. Il possède une longue expérience en matière syndicale ayant entre autres participé aux négociations des dernières conventions collectives de travail chez son employeur. Il connaît M. Rousseau depuis une dizaine d'années. Il a dit avoir eu ses premières discussions sur la syndicalisation avec M. Rousseau en novembre 2005. M. Rousseau lui aurait fait part de difficultés à se faire payer pour les heures qu'il travaillait et se serait informé auprès de M. Beaudet pour savoir comment le Groupe TVA inc. fonctionnait. Il affirme que M. Rousseau était insatisfait de certaines de ses conditions de travail et qu'il n'était pas le seul au CN. C'est en février 2006 que M. Rousseau lui aurait fait part de son intention de rencontrer des représentants d'une organisation syndicale. C'est à ce moment-là que le témoin l'aurait renvoyé à un conseiller permanent, M. Michel Bibeau, puis par la suite à M^{me} Lise Gauvreau, membre permanente du SCFP. Il a affirmé qu'une première rencontre, à laquelle il a assisté, a eu lieu le 23 mai 2006. À l'issue de la rencontre, M. Rousseau devait fournir la liste des employés avec qui il travaillait afin de déterminer le groupe d'employés à syndiquer. Au cours d'une discussion avec M. Beaudet, M. Rousseau – qui souhaitait retourner travailler – aurait décidé d'écrire directement aux employés par courriel pour les inviter à se syndiquer, ce qu'il a fait le 2 juin 2006, soit le vendredi précédant son retour au travail. M. Beaudet a précisé que la stratégie adoptée ainsi que le moment de la communication de M. Rousseau relevaient de la propre initiative du plaignant.

IV – Position des parties

A – L'employeur

[62] D'emblée, le procureur de l'employeur a décrit le profil du CN comme étant une entreprise exigeante envers son personnel, qui demande que l'on sacrifie parfois ses intérêts personnels au profit de l'entreprise. Elle exige de son personnel de ne pas contester la direction, de ne pas critiquer ses façons de faire, ses règles et politiques ainsi que les gens qui les appliquent. En contrepartie, l'employé aurait l'opportunité de toucher une rémunération généreuse et de recevoir une

the company's goal is to be and to remain at the leading edge of technology.

[63] Counsel for the employer described Mr. Rousseau as a CN employee who:

• expressed dissatisfaction very quickly;

• criticized the rules and procedures applied by CN;

• was dissatisfied with the way the November 2005 reorganization was implemented;

• took a hard line in his relationship with a new group employee to whom he was supposed to provide guidance and help in settling in;

• was dissatisfied with the lack of training opportunities and criticized Mr. Wilson's decision on training budget cuts;

• was dissatisfied with his performance appraisal and the resulting pay increase and expressed his dissatisfaction to Messrs. Caron, Zampieri and Tsatoumas;

• was dissatisfied with the new rules on the banking of time and expressed his dissatisfaction to a number of people; and

• disputed the use of the pager during the week of March 20, 2006, and refused to accept the reprimand letter issued to the three employees involved in the pager incident.

[64] Counsel noted that, according to the evidence, after six months of service at CN, Mr. Rousseau received a pay increase and a bonus, both of which were substantial. Mr. Rousseau nevertheless complained to several people, asking them to speak to Mr. Wilson.

[65] Counsel for the employer noted that Mr. Rousseau was also dissatisfied with the response of CN's management to the pager incident and disputed the reprimand letter that his employer wished to give him.

[66] As well, in late March, after the pager incident, Mr. Zampieri allegedly told Mr. Rousseau that he no longer "fitted in" at CN. Counsel argues that it was not

formation approfondie. Selon le procureur, les défis sont importants au CN, car ses objectifs sont d'être et de demeurer à la fine pointe de la technologie.

[63] Le procureur de l'employeur a décrit M. Rousseau au CN comme un employé :

• ayant manifesté très tôt son insatisfaction;

• qui a critiqué les règles et procédures que le CN appliquait;

• qui n'était pas satisfait de la mise en oeuvre de la réorganisation de novembre 2005;

• qui aurait eu des rapports musclés avec un nouvel employé du groupe, employé qu'il devait guider et dont il devait assurer l'intégration;

• qui était insatisfait des manques d'opportunités liées à la formation et qui critiquait la décision de M. Wilson afférente aux coupures budgétaires à cet égard;

• qui était insatisfait de son évaluation et de l'augmentation de salaire qui en a résulté et qui a exprimé son insatisfaction à cet égard auprès de MM. Caron, Zampieri et Tsatoumas;

• qui était insatisfait des nouvelles règles mises en place concernant l'accumulation des heures et qui l'a fait savoir à plusieurs personnes;

• qui a contesté l'utilisation du télé-avertisseur durant la semaine du 20 mars 2006 et qui a refusé la lettre de réprimande adressée aux trois employés impliqués dans l'incident du télé-avertisseur.

[64] Le procureur a fait valoir qu'après six mois de service au CN, la preuve a démontré que M. Rousseau avait reçu une augmentation de salaire et une prime substantielles. Malgré cela, M. Rousseau s'est plaint à plusieurs personnes et leur a demandé d'intervenir auprès de M. Wilson.

[65] Le procureur de l'employeur a rappelé que M. Rousseau était aussi insatisfait de la mesure prise par la direction du CN relativement à l'incident du télé-avertisseur et a contesté la lettre de réprimande que voulait lui remettre son employeur.

[66] De plus, M. Zampieri lui aurait indiqué à la fin du mois de mars, soit après l'incident du télé-avertisseur, qu'il ne « fittait » plus dans l'entreprise. Le procureur

surprising that Mr. Wilson concluded that Mr. Rousseau had no future at CN. In fact, following the pager incident, Mr. Rousseau was absent for several weeks, alleging illness and stress and realizing that his employment was in jeopardy. Counsel adds that, even while absent, Mr. Rousseau filed a psychological harassment complaint with the Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST) to contest the way he had been treated. That complaint was dismissed.

[67] In summary, counsel argues that Mr. Rousseau, a new CN employee, did not accept his supervisors' management style.

[68] As to Mr. Rousseau's union activities, counsel argues that the complainant's evidence is weak. He submits that the evidence on file establishes and confirms that the employer had no knowledge of the complainant's union activities. Counsel argues that the testimony of Mr. Rousseau, Mr. Nadeau and Mr. Séguin in this regard is not very convincing. Even assuming that unionization was discussed, none of this testimony indicates the nature of the discussions that took place in 2005 and 2006. There is no evidence showing any such discussions in the presence of Mr. Rousseau's supervisors. Counsel adds that everything allegedly happened during breaks or lunch in the Central Station cafeteria or at Place Ville-Marie.

[69] Counsel argues that there were no public demonstrations in favour of unionization or even any indications of union activity such as pamphlets or signed membership cards. In short, there is no evidence that the employer was aware of any union activities.

[70] Counsel further argues that all three of Mr. Rousseau's supervisors, Mr. Wilson, Mr. Zampieri and Mr. Savoie, stated that they had no knowledge of any union activities by Mr. Rousseau when it was decided to dismiss him in early April 2006.

[71] Counsel also submits that two other persons in authority at CN, Ms. Ward, Director of Human Resources, and Mr. McMurray, Senior Counsel, testified that they had no knowledge of any union activities by the complainant; as a result, the decision to

soutient qu'il n'était pas étonnant que M. Wilson en soit venu à conclure que M. Rousseau n'avait pas d'avenir au sein du CN. C'est d'ailleurs dans les jours qui ont suivi l'incident du télé-avertisseur que M. Rousseau s'est absenté pour plusieurs semaines, se disant malade et stressé et réalisant que son emploi était en péril. Le procureur a ajouté que, même lorsqu'il était absent, M. Rousseau a formulé une plainte de harcèlement psychologique auprès de la Commission de la santé et de la sécurité du travail (la CSST) contestant alors la façon dont il avait été traité. La plainte a été rejetée.

[67] En résumé, le procureur a fait valoir que M. Rousseau, un nouvel employé au CN, n'acceptait pas le style de gestion de ses patrons.

[68] Relativement aux activités syndicales de M. Rousseau, le procureur soutient que la preuve du plaignant est faible. Il allègue que la preuve au dossier démontre et confirme que l'employeur n'avait aucune connaissance des activités syndicales du plaignant. Il fait valoir que les témoignages de MM. Rousseau, Nadeau et Séguin à cet égard sont peu convaincants. Même en acceptant le principe « d'une discussion sur la syndicalisation », ni l'un ni l'autre des témoignages n'indique la nature des discussions qui ont eu lieu au cours des années 2005 et 2006. Aucune preuve ne démontre qu'il y a eu des discussions en présence des patrons de M. Rousseau. Le procureur ajoute que le tout se serait passé durant les pauses ou le lunch, dans la cafétéria de la gare centrale ou à la Place Ville-Marie.

[69] Le procureur soutient qu'aucune manifestation publique en faveur de la syndicalisation ni même d'une possible manifestation syndicale n'a eu lieu. Pas de tracts, pas de cartes d'adhésion signées, bref aucune preuve d'une possible connaissance de la part de l'employeur quant à des activités syndicales.

[70] Le procureur soutient également que les supérieurs de M. Rousseau, que ce soit MM. Wilson, Zampieri ou Savoie, ont tous trois affirmé qu'ils ne connaissaient pas l'existence d'une quelconque activité syndicale exercée par M. Rousseau lorsque la décision de le congédier a été prise au début d'avril 2006.

[71] Le procureur fait aussi valoir que deux autres personnes d'autorité chez CN, soit M^{me} Ward, directrice des ressources humaines, et M^{e} McMurray, avocat principal au CN, ont affirmé dans leur témoignage qu'ils n'avaient aucunement eu connaissance que le

dismiss Mr. Rousseau could not have been motivated by such a factor.

[72] As for Mr. Tsatoumas, counsel for CN argues that he clearly contradicted himself in testifying about Mr. Rousseau's union activities. Counsel maintains that Mr. Tsatoumas knowingly misled not only the complainant and CN but also the Board. Counsel submits that Mr. Tsatoumas' entire testimony should be rejected, including the email filed as Exhibit P-4, which contradicts his testimony in chief.

[73] Counsel argues that the decision to dismiss Mr. Rousseau was made in April 2006 and that there is no evidence establishing that CN had any knowledge of his union activities.

[74] As well, counsel submits that the complainant adduced no evidence to show that CN had any knowledge of his union activities between April and June 2006, while he was on sick leave.

[75] Finally, counsel argues that the complainant's first public union activity occurred on the afternoon of June 2, 2006, which made CN's management aware of the situation, but management nevertheless decided to stand by its April 2006 decision to dismiss Mr. Rousseau.

[76] Counsel argues that Mr. Rousseau was well aware that his employment was in jeopardy when he left on sick leave in April because, the day before he left, Mr. Zampieri had told him he no longer "fitted in" at CN. Thus, according to counsel, what Mr. Rousseau did on June 2, 2006, was a strategic move aimed at making CN's decision more difficult. The same was true of the attempt to distribute cards at the Place Ville-Marie cafeteria on June 5, immediately before he was dismissed. Counsel argues that, when Mr. Wilson met with Mr. Rousseau to inform him of his dismissal, he had no knowledge that the complainant had just distributed membership cards.

[77] With regard to Messrs. Séguin and Nadeau, counsel submits that, according to the evidence,

plaignant ait pu participer à des activités syndicales; ce faisant, la décision du congédiement de M. Rousseau n'a pu être motivée par cet élément.

[72] Relativement à M. Tsatoumas, le procureur du CN fait valoir qu'il a donné une version nettement contradictoire quant aux activités syndicales de M. Rousseau. Le procureur soutient que le témoin a sciemment induit en erreur non seulement le plaignant et le CN mais également le Conseil. Le procureur estime que le témoignage de M. Tsatoumas devrait être rejeté en entier, y compris le courriel produit en preuve (pièce P-4) et qui contredit son témoignage en interrogatoire principal.

[73] Le procureur soutient que la décision de congédier M. Rousseau a été prise en avril 2006 et qu'il y a absence de preuve démontrant que le CN aurait eu connaissance des activités syndicales du plaignant.

[74] Le procureur allègue aussi qu'aucune preuve n'a été présentée par le plaignant afin de démontrer que le CN aurait eu connaissance des activités syndicales du plaignant au cours de la période comprise entre avril et juin 2006, soit pendant son congé de maladie.

[75] Le procureur soutient enfin que la première activité syndicale publique du plaignant a eu lieu le 2 juin 2006 en après-midi, et cet événement a eu pour effet de confronter la direction du CN à cette situation, qui a néanmoins décidé de maintenir sa décision, prise en avril 2006, de congédier M. Rousseau.

[76] Le procureur soutient que M. Rousseau savait pertinemment que son emploi était en péril lorsqu'il a quitté en avril pour son congé de maladie, car la veille de son départ, il s'était fait dire par M. Zampieri « qu'il ne fittait plus au CN ». Par conséquent, le procureur allègue que le geste de M. Rousseau le 2 juin 2006 était stratégique et avait pour but de tenter de rendre la décision du CN plus difficile. Il en est de même relativement à la tentative de distribution de cartes le 5 juin à la cafétéria de Place Ville-Marie, soit immédiatement avant son congédiement. Le procureur soutient que, lorsque M. Wilson a rencontré M. Rousseau pour lui annoncer son congédiement, il n'avait aucune connaissance du fait que le plaignant venait de distribuer des cartes d'adhésion.

[77] Relativement à MM. Séguin et Nadeau, le procureur fait valoir que, d'après la preuve, ces deux

Mr. Rousseau spoke to both of them about a union, and neither of them was dismissed.

B–The Complainant

[78] Counsel for the complainant argues that, in labour law, dismissal is equivalent to "capital punishment." She also notes that Mr. Rousseau left another company, Technologies NexxLink Inc., to come and work at CN.

[79] According to counsel, the complainant is convinced that CN was aware of his union activities and that these activities were precisely the reason he was dismissed. Counsel argues that his supervisors' change in attitude toward him starting in the spring of 2006 led him to believe that CN was aware of his union activities.

[80] Counsel acknowledges that there were "hallway" discussions between Mr. Rousseau and the directors about Mr. Rousseau's working conditions but submits that there is no evidence actually establishing that Mr. Rousseau expressed disagreement or sought confrontation. Counsel for the complainant emphasizes that people may not be criticized for expressing themselves and their views. She submits that Mr. Rousseau expected a better performance appraisal and thus a more generous pay increase. She argues that his expectations were justified because CN's intention was that he would eventually become a senior member of the team.

[81] With respect to the pager incident, she argues that Mr. Rousseau refused to accept the reprimand letter that Mr. Zampieri attempted to give him because Mr. Zampieri had not attended the meeting held a few days earlier with Messrs. Séguin, Chauhan and Rousseau. Counsel argues that Mr. Rousseau was not unwilling to be on call by pager as CN suggests, noting that Mr. Savoie had not required him to carry the pager. Mr. Rousseau cannot be accused of insubordination because, at most, it was a situation in which three employees tried to find solutions to ensure that someone would carry the pager during the week of March 20, 2006. Counsel further argues that CN's reaction to the pager incident was clearly excessive and therefore shows that management was aware of Mr. Rousseau's union activities. This also explains the change in CN's

personnes étaient les interlocuteurs de M. Rousseau lorsqu'il parlait de syndicat. Ni l'un ni l'autre n'a été congédié.

B – Le plaignant

[78] La procureure du plaignant soutient qu'en droit du travail, le congédiement représente « la peine capitale ». Elle rappelle également que M. Rousseau a quitté une autre entreprise, soit Technologies NexxLink inc., pour venir travailler au CN.

[79] Elle soutient que le plaignant est convaincu que le CN était au courant de ses activités syndicales et que c'est justement pour cette raison qu'il a été congédié. Elle soutient que le changement d'attitude des supérieurs à l'égard du plaignant, dès le printemps 2006, lui permettait de conclure que le CN était au courant de ses activités syndicales.

[80] La procureure admet qu'il y a eu des discussions « de corridor » entre M. Rousseau et les directeurs concernant les conditions de travail du plaignant, mais qu'il n'y a rien dans la preuve qui démontre véritablement que M. Rousseau ait manifesté des dissensions ou cherché la confrontation. La procureure du plaignant souligne qu'on ne peut pas reprocher à quelqu'un de s'exprimer et de faire valoir son point de vue. Elle soutient que M. Rousseau s'attendait à obtenir une meilleure évaluation du rendement et, partant, une augmentation de salaire plus généreuse. Elle soutient que les attentes de M. Rousseau étaient justifiées puisque le CN avait l'intention de faire de lui un supérieur au sein de l'équipe.

[81] Relativement à l'incident du télé-avertisseur, elle soutient que M. Rousseau a refusé de prendre la lettre de réprimande qu'a tenté de lui remettre M. Zampieri, car ce dernier n'était pas à la rencontre tenue dans les jours précédents avec MM. Séguin, Chauhan et Rousseau. La procureure soutient que M. Rousseau n'a pas été réfractaire à être en disponibilité par télé-avertisseur, comme le laisse croire le CN, soutenant d'ailleurs que M. Savoie ne l'avait pas obligé à prendre le télé-avertisseur. M. Rousseau ne peut être accusé d'insubordination alors qu'il s'agit tout au plus d'une situation où trois employés ont tenté de trouver des solutions pour assurer que quelqu'un s'occupe du télé-avertisseur pendant la semaine du 20 mars 2006. Elle soutient également que la réaction du CN face à cet incident est nettement exagérée et que, dès lors, cela

attitude toward Mr. Rousseau, since CN wanted to "get rid of him" (translation).

[82] Counsel for the complainant alleges that CN had no serious reason to issue a reprimand letter to the three employees and that the only possible explanation for it is that the employer already suspected that there were union activities.

[83] Counsel argues that CN heard of Mr. Rousseau's union activities as early as March 2006, which in her opinion explains the change in his supervisors' attitude toward him.

[84] As to Mr. Rousseau's email of June 2, 2006, inviting his co-workers to join a union, counsel submits that he merely made public a situation that CN was already aware of.

[85] Counsel questions the April 10, 2007, dismissal letter since the criticisms it contains are not in themselves sufficient to justify dismissal. Counsel submits that, although the Board does not have to consider whether the employer had just cause to dismiss the complainant, the burden is on the employer to prove that the dismissal was not motivated by anti-union animus. She argues that the employer's evidence does not show that it had valid reasons to dismiss the complainant, and indeed that it had no reason to do so.

[86] Counsel states that, on the contrary, based on all the evidence on file, it can be presumed that CN was aware of the complainant's union activities.

[87] Counsel reviewed the events surrounding the complainant's hiring and the subsequent six-month probationary period from May to November 2006. She argues that, if CN had reason to criticize the complainant, it would have been appropriate to do so during that period. She further argues that, according to the evidence, not only was there no criticism of Mr. Rousseau during that period, but the performance appraisal carried out by his supervisors also shows, among other things, that Mr. Rousseau's attitude and conduct were excellent. Counsel adds that the employer gave Mr. Rousseau a substantial pay increase, which clearly establishes that up to that point it was satisfied

démontre que la direction était au courant des activités syndicales de M. Rousseau. Cela expliquerait le changement d'attitude du CN envers M. Rousseau, puisqu'on aurait voulu « se débarrasser de lui ».

[82] La procureure du plaignant allègue que le CN n'avait aucun motif sérieux pour justifier la lettre de réprimande adressée aux trois employés et que la seule explication qu'on peut y trouver est le fait que l'employeur se doutait dès lors d'activités syndicales.

[83] La procureure soutient que, dès le mois de mars 2006, le CN avait eu vent des activités syndicales de M. Rousseau, ce qui expliquerait, selon elle, le changement d'attitude de ses supérieurs à son endroit.

[84] Relativement à l'envoi du courriel du 2 juin 2006 invitant ses collègues à se syndiquer, la procureure soutient que M. Rousseau n'a alors fait que manifester publiquement une situation que le CN connaissait déjà.

[85] La procureure remet en question la lettre de congédiement du 10 avril 2007, car les reproches qui y sont invoqués ne peuvent à eux seuls justifier un congédiement. Même si le Conseil n'a pas à examiner si l'employeur a invoqué une cause juste pour congédier le plaignant, elle soutient que l'employeur a le fardeau de prouver que le congédiement n'était pas motivé par un sentiment antisyndical. Elle soutient que la preuve de l'employeur ne démontre pas qu'il avait des motifs valables pour congédier le plaignant. Elle soutient que les motifs sont même inexistants.

[86] Elle affirme au contraire que l'ensemble des éléments qui composent la preuve au dossier permettent de présumer que le CN connaissait l'existence des activités syndicales du plaignant.

[87] La procureure a fait un retour sur les événements entourant l'embauche du plaignant et sur la période d'essai de six mois suivant l'embauche, soit de mai à novembre 2006. Elle soutient que si le CN avait eu quelque chose à reprocher au plaignant, il aurait été opportun de le faire à ce moment-là. Elle soutient également que la preuve a démontré que, non seulement il n'y a pas eu de reproche adressé à M. Rousseau au cours de cette période, mais que l'évaluation du rendement faite par les supérieurs de M. Rousseau prouve entre autres que l'attitude et le comportement de M. Rousseau étaient excellents. Elle ajoute que l'employeur a accordé une augmentation de salaire

with the quality of his work, his conduct and his attitude.

[88] With regard to Mr. Rousseau's attitude following his performance appraisal and pay increase, counsel argues that CN's evidence in this regard is extremely weak. She submits that the criticisms of Mr. Rousseau in the dismissal letter do not reflect reality and that there is no serious reason to justify his dismissal.

[89] Counsel acknowledges that the dismissal date may have been decided in April 2006, but notes that it is surprising that the employer waited until June 2006 to implement its decision. She submits, instead, that CN changed its mind but later decided to dismiss the complainant after he sent an email to his co-workers on June 2, 2006.

[90] Counsel argues that Mr. Tsatoumas' testimony is not needed to conclude that CN was aware of the complainant's union activities. However, the fact that Mr. Tsatoumas provided two versions on this point does not necessarily mean that the Board must reject his testimony. She submits that the Board must accept the version it considers most plausible. She also submits that Mr. Tsatoumas' testimony that CN was aware of Mr. Rousseau's union activities is corroborated by the testimony of Mr. Séguin, who testified that he had heard Mr. Tsatoumas' account when he was talking to Mr. Rousseau at La Cage aux Sports restaurant. Counsel adds that all this evidence is further corroborated by the email from Mr. Tsatoumas to Mr. Rousseau (Exhibit P-4).

V–Analysis and Decision

[91] The relevant provisions of the *Code* read as follows:

> 94.(3) No employer or person acting on behalf of an employer shall
>
> (a) refuse to employ or to continue to employ or suspend, transfer, lay off or otherwise discriminate against any person with respect to employment, pay or any other term or condition of employment or intimidate, threaten or otherwise discipline any person, because the person

substantielle à M. Rousseau, ce qui démontre bien que l'employeur était jusque là satisfait de la qualité de son travail, de son comportement et de son attitude.

[88] En ce qui a trait à l'attitude de M. Rousseau à la suite de son évaluation du rendement et de son augmentation de salaire, la procureure soutient que la preuve du CN à cet égard est extrêmement faible. La procureure soutient que les reproches faits à M. Rousseau dans la lettre de congédiement ne correspondent pas à la réalité et qu'aucun motif sérieux ne justifie le congédiement du plaignant.

[89] Elle admet par ailleurs qu'il se peut que la date du congédiement ait été décidée en avril 2006, mais qu'il est toutefois étonnant que l'employeur ait attendu jusqu'en juin 2006 avant de mettre en oeuvre sa décision. Elle estime plutôt que le CN avait changé d'avis, mais que puisque le plaignant a transmis un courriel à ses collègues le 2 juin 2006, l'employeur a alors pris la décision de le congédier.

[90] Relativement au témoignage de M. Tsatoumas, elle soutient que ce témoignage n'est nullement nécessaire pour tirer la conclusion que le CN était au courant des activités syndicales du plaignant. Toutefois, le fait que M. Tsatoumas ait donné deux versions à cet égard ne signifie pas pour autant que le Conseil doive rejeter son témoignage. Elle soutient que le Conseil doit retenir la version qui lui semble la plus plausible. Elle estime également que le témoignage de M. Tsatoumas sur le fait que le CN était au courant des activités syndicales de M. Rousseau est corroboré par le témoignage de M. Séguin, qui a affirmé avoir entendu la version de M. Tsatoumas lorsqu'il parlait avec M. Rousseau au restaurant La Cage aux Sports. Elle ajoute que toute cette preuve est également corroborée par le courriel échangé entre MM. Tsatoumas et Rousseau, qui a été produit comme pièce P-4.

V – Analyse et décision

[91] Les dispositions pertinentes du *Code* sont énoncées ci-dessous :

> 94.(3) Il est interdit à tout employeur et à quiconque agit pour son compte :
>
> a) de refuser d'employer ou de continuer à employer une personne, ou encore de la suspendre, muter ou mettre à pied, ou de faire à son égard des distinctions injustes en matière d'emploi, de salaire ou d'autres conditions d'emploi, de l'intimider, de la menacer ou de prendre d'autres mesures disciplinaires à son encontre pour l'un ou l'autre des motifs suivants :

(i) is or proposes to become, or seeks to induce any other person to become, a member, officer or representative of a trade union or participates in the promotion, formation or administration of a trade union,

...

97.(1) Subject to subsections (2) to (5), any erson or organization may make a complaint in writing to the Board that

(a) an employer, a person acting on behalf of an employer, a trade union, a person acting on behalf of a trade union or an employee has contravened or failed to comply with subsection 24(4) or 34(6) or section 37, 47.3, 50, 69, 87.5 or 87.6, subsection 87.7(2) or section 94 or 95; or;

...

98.(4) Where a complaint is made in writing pursuant to section 97 in respect of an alleged failure by an employer or any person acting on behalf of an employer to comply with subsection 94(3), the written complaint is itself evidence that such failure actually occurred and, if any party to the complaint proceedings alleges that such failure did not occur, the burden of proof thereof is on that party.

[92] Section 94(3)(a)(i) provides, *inter alia*, that no employer shall lay off or discipline any person because of that person's union activities. In the present case, the Board must determine whether CN's decision to dismiss the complainant was motivated by anti-union animus.

[93] In *Larose-Paquette Autobus Inc.* (1990), 83 di 175 (CLRB no. 840), the Board's predecessor, the Canada Labour Relations Board (CLRB), stated the following about the Board's duty in a complaint under section 94(3)(a)(i) of the *Code*:

> This warrants that the Board carefully examine all the evidence to determine whether in fact anti-union animus was present. In order to prove that its action was devoid of anti-union animus, the employer can argue that the penalty imposed on the employee was rational and warranted strictly from the standpoint of sound management.
>
> (page 177)

[94] In *Echo Bay Mines Ltd.* (1995), 99 di 78 (CLRB no. 1140), the CLRB summarized the principles applicable to complaints filed under section 94(3)(a)(i) of the *Code* as follows:

> The Board has on numerous occasions reiterated its approach when there is an allegation someone has been terminated for union activity. There is seldom direct evidence showing that an employer's actions are motivated by anti-union animus.

(i) elle adhère à un syndicat ou en est un dirigeant ou représentant – ou se propose de le faire ou de le devenir, ou incite une autre personne à le faire ou à le devenir –, ou contribue à la formation, la promotion ou l'administration d'un syndicat.

..

97.(1) Sous réserve des paragraphes (2) à (5), toute personne ou organisation peut adresser au Conseil, par écrit, une plainte reprochant :

a) soit à un employeur, à quiconque agit pour le compte de celui-ci, à un syndicat, à quiconque agit pour le compte de celui-ci ou à un employé d'avoir manqué ou contrevenu aux paragraphes 24(4) ou 34(6), aux articles 37, 47.3, 50, 69, 87.5 ou 87.6, au paragraphe 87.7(2) ou aux articles 94 ou 95;

. .

98.(4) Dans toute plainte faisant état d'une violation, par l'employeur ou une personne agissant pour son compte, du paragraphe 94(3), la présentation même d'une plainte écrite constitue une preuve de la violation; il incombe dès lors à la partie qui nie celle-ci de prouver le contraire.

[92] Le sous-alinéa 94(3)a)(i) interdit notamment à un employeur de mettre à pied une personne ou de prendre des mesures disciplinaires à son égard en raison de ses activités syndicales. Dans la présente affaire, le Conseil doit déterminer si la décision du CN de congédier le plaignant a été motivée par un sentiment antisyndical.

[93] Dans *Larose-Paquette Autobus Inc.* (1990), 83 di 175 (CCRT n° 840), le prédécesseur du Conseil, le Conseil canadien des relations du travail (le CCRT), a énoncé ce qui suit quant au devoir du Conseil dans le cadre d'une plainte fondée sur le sous-alinéa 94(3)a)(i) du *Code* :

> Le Conseil se doit donc d'examiner l'ensemble de la preuve avec vigilance pour déterminer s'il existait effectivement un sentiment antisyndical. Pour démontrer que son geste était dénué d'animus antisyndical, l'employeur pourra faire valoir la rationalité et le bien-fondé de la sanction imposée à l'employé au strict plan de la saine gestion de l'entreprise.
>
> (page 177)

[94] Dans *Echo Bay Mines Ltd.* (1995), 99 di 78 (CCRT n° 1140), le CCRT a résumé comme suit les principes qui s'appliquent aux plaintes présentées en vertu du sous-alinéa 94(3)a)(i) du *Code* :

> Le Conseil a à maintes reprises réitéré la politique qu'il applique lorsqu'il y a allégation qu'une personne a été congédiée pour activités syndicales. Il est rare qu'on puisse faire la preuve directe que les mesures prises par un employeur

Anti-union motives need only be proximate cause for employer action to be found to be a violation of the *Code*. This policy was summarized by the Board in *Air Atlantic Limited* (1986), 68 di 30; and 87 CLLC 16,002 (CLRB no. 600):

"The law on the subject of discrimination against employees for having exercised rights under the *Code* is well settled. If a decision by an employer to take any of the actions described in section 184(3)(a) [now section 94(3)(a)] against an employee has been influenced in any way by the fact that the employee has or is about to exercise rights under the *Code*, then the employer's actions will be found to be contrary to the *Code*. Anti-union motives need only be a proximative cause for an employer's conduct to run afoul of the *Code*:

'... It is a rare experience for labour relations boards to hear an employer who cannot advance a justification for his act—e.g. failure to report to work one day, an act of insubordination to a superior, or merely a re-evaluation of the employee's performance which showed he did not maintain the standard desired. They may be proper motivations for employer actions but experience shows they are often relied upon around the time the employee is seeking to exercise or has exercised his right under section 110(1) [now section 8(1)]. To give substance to the policy of the legislation and properly protect the employee's right, an employer must not be permitted to achieve a discriminatory objective because he coupled his discriminatory motive with other non-discriminatory reasons for his act.

For these reasons, if an employer acts out of anti-union animus, even if it is an incidental reason, and his act is contemplated by section 184(3) [now section 94(3)], he will be found to have committed an unfair labour practice.' "

(page 81)

[95] In *National Pagette* (1991), 85 di 1 (CLRB no. 862), the CLRB also summarized the approach to be taken in complaints filed under section 94(3)(a)(i) of the *Code*, particularly when dismissal is involved, as in the present case:

When the Board examines the merits of an unfair labour practice complaint, particularly one involving dismissal, its role is very different from that of an arbitrator. The reasons for the decision to dismiss an employee are relevant only insofar as they reveal, through their nature, their occurrence in time, their severity or their impact, that the decision was motivated by anti-union animus. In discharging the reverse onus of proof imposed in section 98(4) of the *Code*, the employer must show that its reasons for dismissing an employee are **in no way** motivated by anti-union animus. ...

(pages 9–10)

ont été motivées par un sentiment antisyndical. Le sentiment antisyndical n'a pas à être la cause principale des gestes posés par l'employeur pour que celui-ci soit réputé avoir violé le *Code*. Cette politique a été résumée par le Conseil dans *Air Atlantic Limited* (1986), 68 di 30; et 87 CLLC 16,002 (CCRT n° 600) :

« Les règles de droit en matière de mesures discriminatoires contre les employés qui ont exercé les droits que leur confère le *Code* sont bien établies. Si la décision d'un employeur de prendre contre un employé une des mesures énumérées à l'alinéa 184(3)a) [maintenant alinéa 94(3)a)] a été influencée de quelque façon que ce soit par le fait que cet employé a exercé ou est sur le point d'exercer les droits que lui confère le *Code*, les mesures prises par l'employeur seront jugées enfreindre le *Code*. Il suffit, pour que la conduite d'un employeur soit jugée contraire au *Code*, que les motifs antisyndicaux constituent une cause même accessoire ou ancillaire :

« ... Il est rare qu'un employeur ne puisse justifier devant une commission de relations du travail sa décision de congédier; par exemple, une absence non justifiée, une insubordination à l'égard d'un supérieur, ou simplement une réévaluation du rendement de l'employé pour démontrer qu'il n'a pas su maintenir la norme fixée. De tels motifs sont justifiables, mais l'expérience nous démontre que l'employeur y a recours surtout lorsque l'employé tente d'exercer le droit qui lui est acquis en vertu du paragraphe 110(1) [maintenant paragraphe 8(1)] ou qu'il l'a exercé. Pour donner effet aux principes énoncés dans la loi et protéger adéquatement les droits de l'employé, il ne faut pas que l'employeur puisse justifier un acte discriminatoire en invoquant d'autres motifs non discriminatoires.

Pour ces raisons, si la mesure adoptée par l'employeur découle de sentiments antisyndicaux, même si ce motif est accessoire et si son geste tombe sous le coup de l'alinéa 184(3) [maintenant al. 94(3)], cet employeur sera considéré comme étant coupable de pratique déloyale de travail. » »

(page 81)

[95] Dans *National Pagette* (1991), 85 di 1 (CCRT n° 862), le CCRT a aussi résumé l'approche qu'il doit prendre lorsqu'il est saisi d'une plainte fondée sur le sous alinéa 94(3)a)(i) du *Code* et plus particulièrement quand il s'agit d'un congédiement comme dans la présente affaire :

Lors de l'examen du bien-fondé d'une plainte de pratique déloyale, particulièrement lorsqu'il s'agit d'un cas de congédiement, la fonction du Conseil est fort différente de celle d'un arbitre. Les motifs sous-jacents à la décision de congédier une employée ne sont pertinents que dans la mesure où par leur teneur, leur déroulement dans le temps, leur côté excessif ou leur portée ils indiquent une décision entachée d'un sentiment antisyndical. Dans le cadre du renversement de la charge de la preuve invoqué au paragraphe 98(4) du *Code*, il incombe à l'employeur de démontrer qu'à ses motifs de congédiement ne se mêle **d'aucune façon** quelque sentiment antisyndical...

(pages 9-10)

[96] It is important to remember that each complaint must be assessed in light of its own facts and circumstances. In complaints alleging anti-union animus, the Board generally examines the employer's conduct in light of the circumstantial evidence, including any coincidence between the time of union activities and the decision or actions complained of. Regardless of whether an employer has just cause to dismiss an employee, the employer is guilty of an unfair labour practice if there is evidence of anti-union animus.

[97] Under section 98(4) of the *Code*, the burden is on the employer to refute, on a balance of probabilities, the allegations giving rise to the complaint, namely that it was aware of the complainant's union activities and that those activities were a factor in its decision to terminate his employment.

[98] However, as the CLRB noted in *Canada Post Corporation* (1983), 52 di 106; and 83 CLLC 16,047 (CLRB no. 426):

> ... Notwithstanding the burden of proof provisions of section 188(3) of the *Code*, there has to be some substance to a complaint upon which a contravention of the *Code* can be founded. ...
>
> (pages 115; and 14,401)

[99] In *Pierre Fiset* (1985), 55 di 233; and 85 CLLC 16,041 (CLRB no. 473), the CLRB dismissed a helicopter pilot's complaint, finding that his dismissal had not been motivated by anti-union animus. The CLRB explained that the provisions of the *Code* are sometimes relied on to try to avoid disciplinary action that is within the employer's managerial authority:

> On the other hand, an employer confronted by an employee or a group of employees who have decided to use the *Code*'s unfair labour practices provisions as a shield against a threat of being dismissed for incompetence or unsatisfactory performance of duties may be at a loss in dealing with their aggressiveness or cunning.
>
> (pages 255; and 14,275)

[100] In the present case, the main issue is whether, on the basis of the evidence adduced by the parties, the reasons given by the employer in the dismissal letter issued to Mr. Rousseau are the only reasons for the

[96] Il est important de se rappeler que chaque plainte est un cas d'espèce. Pour les plaintes alléguant l'existence d'un sentiment antisyndical, le Conseil examine généralement la conduite de l'employeur en tenant compte de la preuve circonstancielle, y compris la coïncidence entre le moment où les activités syndicales ont eu lieu et la décision ou les actes qui font l'objet de la plainte. Peu importe si les motifs pour lesquels un employeur congédie un employé sont justifiés; il commet une pratique déloyale de travail si la preuve d'un sentiment antisyndical est relevée.

[97] En vertu du paragraphe 98(4) du *Code*, l'employeur a le fardeau de réfuter, selon la prépondérance de la preuve, les allégations donnant ouverture à la plainte, à savoir qu'il était au courant des activités syndicales du plaignant et qu'il en a notamment tenu compte dans sa décision de mettre fin à l'emploi du plaignant.

[98] Cependant, comme l'a précisé le CCRT dans *Société canadienne des postes* (1983), 52 di 106; et 83 CLLC 16,047 (CCRT n° 426) :

> ... Malgré les dispositions du paragraphe 183(3) [maintenant le paragraphe 98(4)] du *Code* relatives au fardeau de la preuve, il faut, pour prouver qu'il y a eu violation du *Code*, qu'une plainte s'appuie sur des motifs suffisants...
>
> (pages 115; et 14,401)

[99] Dans la décision *Pierre Fiset* (1985), 55 di 233; et 85 CLLC 16,041 (CCRT n° 473), le CCRT a rejeté la plainte d'un pilote d'hélicoptère en concluant que le congédiement du plaignant n'était pas motivé par un sentiment antisyndical. Le CCRT a alors expliqué que les dispositions du *Code* sont parfois invoquées pour tenter d'éviter une mesure disciplinaire relevant du pouvoir de direction de l'employeur :

> Si, par ailleurs, on se retrouve en face d'un employé ou d'un groupe d'employés qui ont décidé de se servir des dispositions du *Code* prohibant des pratiques déloyales aux employeurs comme paratonnerre contre la foudre qui menace de les frapper à cause de leur piètre performance ou de l'exécution professionnelle insatisfaisante de leurs fonctions, un employeur peut être embarrassé par l'agressivité ou la ruse de pareils employés.
>
> (pages 255; et 14,275)

[100] En l'occurrence, la principale question est de déterminer si, à partir de la preuve présentée par les parties, les motifs invoqués par l'employeur dans la lettre de congédiement de M. Rousseau sont les seuls en

dismissal, regardless of whether they are legitimate and valid.

[101] In short, what exactly were the criticisms of Mr. Rousseau? The April 10, 2006, dismissal letter sets out the following reasons: lack of cooperation with team leaders, since he challenged their decision of March 17, 2006, with regard to the pager; refusal to accept the reprimand letter for the pager incident; numerous discussions about administrative decisions on the pager incident and the complainant's pay increase following his performance appraisal; refusal to work in a constructive and positive manner; and, lastly, conduct incompatible with CN as a business.

[102] The Board has examined in detail the specific circumstances surrounding these allegations and events in light of all the facts and evidence adduced. The Board will analyze each of these points in relation to the allegations set out in the complaint in the following paragraphs.

A–Mr. Rousseau's Pay Increase

[103] The Board heard from Mr. Rousseau's team leaders, Mr. Zampieri, Mr. Savoie and Mr. Wilson, and his former team leader, Mr. Caron. They stated that Mr. Rousseau was very dissatisfied with his performance appraisal and pay increase even though he had received an above-average appraisal, as the evidence shows. Indeed, Mr. Rousseau confirmed that he had genuinely been disappointed with his appraisal. He had also been disappointed that CN had not provided the training he was supposed to receive in 2007, as allegedly promised to him when he was hired. The complainant seriously began to express dissatisfaction in late January 2006, when he learned about the pay increase and the performance bonus given to him by CN. The evidence shows that he was so dissatisfied that he discussed the matter several times with Mr. Zampieri, Mr. Tsatoumas and his former team leader, Mr. Caron, and then with Mr. Wilson. He even asked them to speak to Mr. Wilson, the manager of the IT Group.

cause, indépendamment de savoir s'ils sont légitimes et valables.

[101] En résumé, que reproche-t-on précisément à M. Rousseau? La lettre de congédiement du 10 avril 2006 évoque les motifs suivants : manque de collaboration avec les chefs d'équipe, soit la contestation de leur décision du 17 mars 2006 touchant le télé-avertisseur, refus d'accepter la lettre de réprimande concernant l'incident du télé-avertisseur, tenue de nombreuses discussions sur des décisions administratives entourant l'incident du télé-avertisseur et l'augmentation de salaire accordée au plaignant par suite de son évaluation du rendement, refus de travailler d'une manière constructive et positive et, finalement, comportement incompatible avec l'entreprise qu'est le CN.

[102] Le Conseil a examiné en détail les circonstances particulières entourant ces allégations et événements à la lumière de tous les faits et éléments présentés en preuve. Dans les paragraphes qui suivent, le Conseil analysera chaque élément au regard des motifs invoqués dans la plainte.

A – L'augmentation de salaire de M. Rousseau

[103] Le Conseil a entendu les chefs d'équipe, soit MM. Zampieri, Savoie et Wilson, ainsi que M. Caron, ancien chef d'équipe de M. Rousseau, qui sont venus dire que M. Rousseau était très insatisfait de son évaluation du rendement et de son augmentation de salaire, malgré le fait qu'il ait reçu une évaluation supérieure à la moyenne, telle que le démontre la preuve. M. Rousseau est d'ailleurs venu confirmer qu'il était réellement déçu de son évaluation. Il était également déçu que le CN ne lui ait pas donné la formation qu'il devait recevoir au cours de l'année 2007 et qu'on lui aurait promise lors de son embauche. Cette insatisfaction a donc commencé à se manifester sérieusement à la fin janvier 2006, lorsque le plaignant a pris connaissance de l'augmentation salariale et de la prime de rendement que le CN lui a accordées. La preuve démontre que M. Rousseau était insatisfait au point où il en a discuté à plusieurs reprises avec M. Zampieri, M. Tsatoumas ainsi qu'avec son ancien chef d'équipe, M. Caron, puis avec M. Wilson. M. Rousseau aurait même demandé à ces personnes d'intervenir auprès de M. Wilson, le gérant du groupe de TI.

B–Measures Taken After the Reorganization

[104] Mr. Rousseau also alleged that he was disappointed with the fact that, following the reorganization, overtime was no longer paid but had to be taken as leave. This also applies to the November 2005 IT Group reorganization. Mr. Rousseau stated that he agreed with the reorganization but disagreed with the way it was carried out.

C–The Pager Incident

[105] The pager incident, which occurred on or about March 17, 2006, when three IT Group employees refused to be on call by pager for the week of March 20, 2006, resulted in a reprimand letter being issued to each of them. Only Mr. Rousseau refused to accept the reprimand letter and asked to meet with the persons who had attended the management meeting on March 17, 2006. A second management meeting was held about the matter, and Mr. Rousseau again refused to accept the reprimand letter that management wanted to give him.

[106] Mr. Rousseau alleged that he was convinced that CN was aware of his union activities as of February 2006, because, he said, his supervisors' attitude toward him changed from then on. The Board is not surprised that there may have been a change in Messrs. Zampieri's, Savoie's and Wilson's attitude around that time, given Mr. Rousseau's repeated demands based on his dissatisfaction with his performance appraisal and pay increase and with the changes made following the team's reorganization. Mr. Rousseau's email to his co-workers on June 2, 2006, clearly describes his frustration, particularly with the reorganization, as can be seen from an excerpt from the email, which began as follows:

> For some time, a number of us have been subjected to management's new policies:
> • Loss of bonuses formerly paid;
> • Non-payment of overtime;
> • Trouble banking overtime;
> • Loss of some benefits previously offered;
>
> • Pointless restructuring;
> • Increasingly authoritarian and autocratic working conditions;
> • Increasingly frequent burnout among co-workers;
>
> (translation)

B – Les mesures adoptées depuis la réorganisation

[104] M. Rousseau a également allégué être déçu du fait que depuis la réorganisation, les heures supplémentaires ne sont plus rémunérées; elles doivent plutôt être prises en congé. Il en est de même en ce qui a trait à la réorganisation du groupe de TI mise en place en novembre 2005. M. Rousseau a dit être d'accord avec la réorganisation mais en désaccord avec la façon dont elle s'est opérée.

C – L'incident du télé-avertisseur

[105] L'incident du télé-avertisseur, qui s'est produit le ou vers le 17 mars 2006, où trois employés du groupe de TI ont refusé d'être en disponibilité par télé-avertisseur pour la semaine du 20 mars 2006, a donné lieu à une lettre de réprimande pour chacun d'entre eux. Seul M. Rousseau a refusé ladite lettre et demandé à rencontrer les personnes qui avaient pris part à la réunion de la direction du 17 mars 2006. Une deuxième réunion de la direction a été tenue à ce sujet et M. Rousseau a une fois de plus refusé la lettre de réprimande que la direction voulait lui remettre.

[106] M. Rousseau a allégué être convaincu que le CN connaissait l'existence de ses activités syndicales dès le mois de février 2006, car l'attitude de ses supérieurs à son égard aurait changé à partir de cette période. Le Conseil n'est pas surpris que l'attitude de MM. Zampieri, Savoie et Wilson ait pu changer à peu près durant cette période en raison des revendications répétées de M. Rousseau, tant à l'égard de son insatisfaction découlant de son évaluation du rendement et de son augmentation de salaire qu'à l'égard de son insatisfaction résultant des modifications qui ont été faites à la suite de la réorganisation de l'équipe. Le courriel que M. Rousseau a fait parvenir à ses collègues le 2 juin 2006 décrit bien sa frustration à l'égard notamment de la réorganisation. On peut d'ailleurs en prendre compte par l'extrait de son courriel, qui débutait comme suit :

> Depuis quelques temps, nous sommes plusieurs à subir les nouvelles politiques de la direction :
> • Perte de primes qui étaient payées auparavant;
> • Non paiement des heures supplémentaires;
> • Difficulté à reprendre ce temps supplémentaire; (Bank Time)
> • Pertes de certains avantages qui étaient octroyées précédemment;
> • Restructurations dénuées de sens;
> • Régime de travail de plus en plus autoritaire et autocratique;
> • Maladie pour épuisement professionnel de plus en plus fréquents (*sic*) des collègues de travail;

[107] Mr. Rousseau's dissatisfaction with his pay increase, combined with his disagreement with the measures taken as part of the reorganization, may explain management's attitude toward his negative conduct. Then, in late March 2006, the pager incident occurred, after which the complainant refused to accept a reprimand letter. As well, following the pager incident, Mr. Zampieri told Mr. Rousseau that his attitude did not meet CN's expectations. Even Mr. Tsatoumas allegedly told Mr. Rousseau to change his attitude and adjust to CN's corporate culture.

[108] Was the disciplinary action taken against Mr. Rousseau, namely dismissal, out of proportion to the criticisms by CN? In *Transport Papineau Inc.* (1990), 83 di 185 (CLRB no. 842), the CLRB stated the following about disciplinary action taken by employers:

> When examining the merits of a complaint of unfair labour practice, the Board must be satisfied that the employer has not taken actions to limit or impede the legitimate exercise by employees of the rights conferred by the *Code*. The employer's actions must not be motivated by anti-union animus, but must be for cause. This does not mean, however, that it is up to the Board to determine whether the reasons given by the employer to **justify the action are valid, fair and commensurate with the seriousness of the alleged offence**. The Board has no authority to determine whether the penalty imposed is commensurate with the alleged offence (see *Services Ménagers Roy Ltée* (1981), 43 di 212 (CLRB no. 308); and *Pierre Fiset* (1985), 55 di 233; and 85 CLLC 16,041 (CLRB no. 473)).
>
> (page 190; emphasis added)

[109] In the present case, given the circumstances surrounding the criticisms of the complainant, the Board therefore limits itself to finding that the employer could potentially have called into question the complainant's conduct as well as his future at CN.

[110] That said, are the reasons given by the employer in the dismissal letter the only reasons for the dismissal? In other words, has the employer established that the complainant's dismissal was not motivated by any anti-union animus?

[111] The complainant's allegations indicate that he carried on two main types of union activities:

(1) From November 2005 to April 2006, the complainant allegedly discussed unionization on several occasions with his co-workers Mr. Séguin, Mr. Nadeau

[107] L'insatisfaction entourant son augmentation de salaire, conjuguée à son désaccord face aux mesures adoptées dans le cadre de la réorganisation peuvent expliquer l'attitude de la direction envers le comportement négatif de M. Rousseau. Par la suite, à la fin mars 2006, est survenu l'incident du télé-avertisseur, après lequel le plaignant a refusé d'accepter une lettre de réprimande. Après l'incident du télé-avertisseur, M. Zampieri a d'ailleurs indiqué à M. Rousseau que son attitude ne correspondait pas aux attentes du CN. Même M. Tsatoumas aurait indiqué à M. Rousseau de changer son attitude et de s'adapter à la culture de l'entreprise.

[108] La mesure disciplinaire imposée à M. Rousseau, soit le congédiement, était-elle disproportionnée par rapport aux reproches invoqués par le CN? Dans l'affaire *Transport Papineau Inc.* (1990), 83 di 185 (CCRT n° 842), le CCRT a énoncé ce qui suit quant aux mesures disciplinaires imposées par les employeurs :

> Lors de l'examen du bien-fondé d'une plainte de pratique déloyale, le Conseil doit être convaincu que l'employeur n'a pas agi en vue de limiter ou de brimer l'exercice légitime par les employés des droits conférés par le *Code*. Les gestes de l'employeur ne doivent pas être la conséquence d'un sentiment antisyndical, mais doivent être fondés sur un autre motif. Cela étant dit, il n'appartient toutefois pas au Conseil de déterminer si les motifs invoqués par l'employeur **pour justifier la mesure imposée sont fondés, justes ou proportionnés à la gravité de l'infraction reprochée**. La décision de juger de la proportionnalité de la sanction eu égard à l'infraction reprochée ne relève pas des pouvoirs du Conseil (voir *Services Ménagers Roy Ltée* (1981), 43 di 212 (CCRT n° 308); et *Pierre Fiset* (1985), 55 di 233; et 85 CLLC 16,041 (CCRT n° 473)).
>
> (page 190; c'est nous qui soulignons)

[109] Dans la présente affaire, compte tenu des circonstances entourant les reproches faits au plaignant, le Conseil se limite donc à conclure qu'il est concevable que l'employeur ait pu remettre en question le comportement du plaignant, de même que son avenir au sein du CN.

[110] Cela étant dit, les motifs invoqués par l'employeur dans la lettre de congédiement du plaignant sont-ils les seuls en cause? En d'autres termes, l'employeur a-t-il su démontrer qu'aucun sentiment antisyndical n'a motivé le congédiement du plaignant?

[111] Selon les allégations du plaignant, il aurait exercé deux grands types d'activités syndicales :

1) De novembre 2005 à avril 2006, le plaignant aurait à plusieurs reprises parlé de syndicalisation à ses collègues MM. Séguin, Nadeau et Caron lors de

and Mr. Caron during coffee breaks at the CN or Place Ville-Marie cafeteria. They discussed the matter informally and jokingly; the complainant himself stated that nothing serious was said. Mr. Séguin, Mr. Nadeau and Mr. Caron confirmed his position on this point. Around February 2006, Mr. Rousseau approached his friend Mr. Réjean Beaudet and indicated he intended to meet with a union representatives.

(2) From April 2006 to June 2, 2006, while the complainant was on sick leave, he met with a CUPE representative and his friend Mr. Beaudet. According to the evidence, that meeting took place on or about May 23, 2006. Ms. Gauvreau and Mr. Beaudet allegedly helped the complainant draft the email he sent to his co-workers on June 2, 2006. According to Mr. Beaudet, the complainant decided how and when to send the letter, namely by email on June 2, 2006. On the morning of June 5, 2006, that is, before he was dismissed, Mr. Rousseau apparently distributed union membership cards to seven or eight of his co-workers and talked about the email he had sent on Friday, June 2.

[112] Although the complainant may have discussed unionization with his co-workers between November 2005 and April 2006, there is no indication that this was serious. In fact, the complainant stated that his comments had been made "jokingly." There is no basis for concluding that Mr. Rousseau's co-workers took things so seriously that CN's management could have noticed or become aware of what was going on. Neither Mr. Rousseau nor his co-workers specified the dates on which the discussion occurred or even said that the complainant intended to follow up on them, so as to allow the Board to find that the employer was aware of the complainant's union activities.

[113] Although the complainant may have had personal intentions with regard to unionizing his co-workers and may have consulted external resources for that purpose, there is no evidence to establish that the employer was aware of such intentions when it decided to terminate his employment.

[114] There is, of course, the testimony of Mr. Tsatoumas, who provided a contradictory account of the employer's knowledge of the complainant's union activities and who said that the complainant's supervisors had discussed his union activities in January

pauses-café, soit à la cafétéria du CN ou de la Place Ville-Marie. Ces discussions auraient été informelles et faites à la blague; le plaignant lui-même a mentionné que ce n'était rien de sérieux. MM. Séguin, Nadeau et Caron ont confirmé la position du plaignant à cet égard. Vers février 2006, M. Rousseau aurait fait des démarches auprès de son ami, M. Réjean Beaudet, et exprimé son intention de rencontrer des représentants d'une organisation syndicale.

2) D'avril 2006 jusqu'au 2 juin 2006, soit la période au cours de laquelle le plaignant était en congé de maladie, le plaignant a rencontré une représentante du SCFP avec son ami, M. Beaudet. Selon la preuve, cette rencontre a eu lieu le ou vers le 23 mai 2006. M[me] Gauvreau et M. Beaudet auraient aidé le plaignant à rédiger le courriel qu'il a transmis à ses collègues le 2 juin 2006. Selon M. Beaudet, la décision de transmettre la missive par courriel ainsi que le moment choisi pour le faire, soit le 2 juin 2006, relevaient du plaignant. Le matin du 5 juin 2006, soit avant que le plaignant ne soit congédié, M. Rousseau aurait distribué des cartes d'adhésion syndicale à sept ou huit de ses collègues et discuté du courriel qu'il avait transmis le vendredi 2 juin.

[112] Bien que le plaignant ait pu parler de syndicalisation avec ses collègues entre novembre 2005 et avril 2006, rien ne démontre le sérieux de la chose. Le plaignant a d'ailleurs précisé que les commentaires avaient été faits « à la blague ». Rien ne permet de conclure que les collègues de M. Rousseau aient pris la chose au sérieux au point où la direction du CN ait pu le remarquer ou en prendre connaissance. Ni M. Rousseau ni ses collègues n'ont précisé les dates auxquelles ces discussions avaient eu lieu, ni même que le plaignant avait l'intention de faire un suivi pour que le Conseil puisse conclure que l'employeur ait été au courant que le plaignant exerçait des activités syndicales.

[113] Bien que le plaignant ait pu avoir des intentions personnelles au regard de la syndicalisation de son groupe de travail et qu'il ait pu consulter des ressources externes à ce sujet, rien ne démontre que l'employeur ait été au courant de telles intentions au moment de décider de mettre fin à son emploi.

[114] Il y a bien sûr le témoignage de M. Tsatoumas, qui a donné une version contradictoire relativement à la connaissance par l'employeur des activités syndicales du plaignant et qui rapportait que les supérieurs du plaignant auraient eu des discussions en janvier/février

or February 2006. In the Board's opinion, there was no indication at that time that a unionization effort had begun such as would require the Board to give any weight or credibility to Mr. Tsatoumas' testimony. Indeed, it is surprising that he waited until November 2006, several months after Mr. Rousseau was dismissed and several months after he filed the complaint with the Board, to tell him that management had been aware of his union activities. It is equally surprising that this information contradicts his testimony in chief.

[115] Then there is Mr. Tsatoumas' email to Mr. Rousseau on February 2, 2007, a few days before Mr. Tsatoumas testified before the Board, which confirms the contradictory account he gave during his testimony to the effect that Mr. Savoie had brought up Mr. Rousseau's union activities at a management meeting in January or February 2006. According to that email, Mr. Dan Green, Mr. Bruno Scarsini and Daphné also attended the management meeting, along with Mr. Zampieri, Mr. Wilson and Mr. Savoie. The Board finds it particularly surprising that Mr. Green, Mr. Scarsini and "Daphné," IT Group employees, were not called as witnesses to confirm the information in Mr. Tsatoumas' email of February 2, 2007, or even the contradictory testimony he gave before the Board about a management meeting in January or February 2006 at which the complainant's union activities were allegedly discussed. Instead, the employer's evidence shows that Messrs. Zampieri, Wilson and Savoie had no discussions whatsoever about any union activities by Mr. Rousseau, either in January or February 2006 or later.

[116] That said, the Board finds that it need not consider either Mr. Tsatoumas' **contradictory** testimony or the content of his email in assessing the evidence on the **main issue** in the present case, namely whether the employer was aware of any union activities by Mr. Rousseau.

[117] Lastly, with regard to Mr. Rousseau's email of June 2, 2006, in which he invited his co-workers to join a union, in the Board's opinion, there is no doubt that this was a union activity. The employer was subsequently informed of this email. However, in the

2006 au sujet de ses activités syndicales. Le Conseil est d'avis qu'à ce moment-là, rien n'indiquait qu'une tentative de syndicalisation avait commencé, au point où il faudrait donner un poids ou une quelconque crédibilité au témoignage de M. Tsatoumas. Il est d'ailleurs étonnant que M. Tsatoumas ait attendu jusqu'en novembre 2006, c'est-à-dire plusieurs mois après que M. Rousseau eut été congédié et plusieurs mois après le dépôt de la plainte de M. Rousseau devant le Conseil, pour l'informer que la direction aurait été au courant de ses activités syndicales. Fait tout aussi étonnant, cette information contredit le témoignage qu'il a rendu en interrogatoire principal.

[115] Enfin, il y a le courriel de M. Tsatoumas du 2 février 2007 transmis à M. Rousseau quelques jours avant le témoignage de M. Tsatoumas devant le Conseil, lequel confirme la version contradictoire rendue par ce dernier au cours de son témoignage voulant que M. Pat Savoie aurait abordé le sujet des activités syndicales de M. Rousseau lors d'une réunion de gestion tenue en janvier ou février 2006. Le courriel indique que Dan Green, Bruno Scarsini et Daphné auraient également été présents lors de cette réunion de gestion à laquelle participaient MM. Nick Zampieri, Doug Wilson et Pat Savoie. Le Conseil croit particulièrement étonnant que ni MM. Green et Scarsini ni Daphné, employés du Groupe de TI, n'aient été appelés comme témoins pour venir confirmer les renseignements de M. Tsatoumas dans son courriel du 2 février 2007, voire le témoignage contradictoire rendu par ce dernier devant le Conseil à propos d'une réunion de gestion tenue en janvier ou février 2006 au cours de laquelle des discussions auraient porté sur les activités syndicales du plaignant. La preuve de l'employeur montre plutôt que ni M. Zampieri, ni M. Wilson, ni M. Savoie n'ont eu quelque discussion que ce soit à propos des activités syndicales qu'aurait pu avoir exercées M. Rousseau, ni au cours de la période du mois de janvier ou février 2006, ni après.

[116] Cela étant dit, le Conseil estime qu'il n'y a lieu de retenir ni le témoignage **contradictoire** ni la teneur du courriel de M. Tsatoumas dans l'évaluation de la preuve **sur l'élément clé** de la présente affaire, soit la connaissance par l'employeur des activités syndicales qu'aurait pu exercer M. Rousseau.

[117] Finalement, quant au courriel transmis par M. Rousseau le 2 juin 2006 dans lequel il invitait ses collègues à se syndiquer, il ne fait aucun doute pour le Conseil qu'il s'agissait là d'une activité syndicale. L'employeur a par la suite été informé de l'envoi de ce

Board's opinion, when Mr. Rousseau sent the email, the employer had already decided to dismiss him. The evidence shows that the decision to dismiss Mr. Rousseau was made in April 2006, a few days before he went on sick leave. Indeed, the evidence shows that the April 10, 2006, dismissal letter was drafted and then translated at that time and that the employer was waiting until the complainant returned to work to give him the letter. The evidence further shows that, on June 2, 2006, when the complainant told Mr. Tsatoumas he was going to return to work, management was already holding a meeting to discuss his dismissal. Management was informed at that meeting of the email Mr. Rousseau had to just sent to his co-workers. Ms. Ward and Mr. McMurray testified that, notwithstanding the email and after consulting their outside counsel, on Monday, June 5, 2006, they maintained their April 2006 decision to dismiss Mr. Rousseau.

courriel. Cependant, le Conseil est d'avis qu'au moment où le courriel a été transmis par M. Rousseau, l'employeur avait déjà pris la décision de le congédier. En effet, la preuve démontre que la décision de congédier M. Rousseau a été prise au mois d'avril 2006, soit dans les jours qui ont précédé le départ de M. Rousseau en congé de maladie. D'ailleurs, la preuve démontre que la lettre de congédiement datée du 10 avril 2006 avait été rédigée puis traduite au cours de cette période et que l'employeur attendait le retour au travail du plaignant pour la lui remettre. La preuve démontre également que, le 2 juin 2006, lorsque le plaignant a informé M. Tsatoumas de son retour au travail, la direction était déjà en réunion pour discuter du congédiement de M. Rousseau. C'est au cours de cette réunion que les membres de la direction ont été informés du courriel que M. Rousseau venait de transmettre à ses collègues. M[me] Ward et M[e] McMurray sont venus affirmer que, malgré ce courriel et après consultation avec leur procureur externe, le lundi 5 juin 2006, leur décision de congédier M. Rousseau en avril 2006 avait été maintenue.

VI–Conclusion

[118] In light of the evidence, the Board finds that the complainant's dismissal was not related to his union activities and that the employer's decision to dismiss him was not motivated by anti-union animus. The employer has therefore discharged its burden of proof.

[119] For these reasons, the complaint of unfair labour practice filed under section 97(1) of the *Code* is dismissed.

VI – Conclusion

[118] Compte tenu de la preuve, le Conseil estime que le congédiement du plaignant n'est aucunement lié à ses activités syndicales et que la décision de l'employeur de le congédier n'était pas motivée par un sentiment antisyndical. L'employeur s'est donc acquitté de son fardeau de la preuve.

[119] Pour ces motifs, la plainte de pratique déloyale de travail déposée en vertu du paragraphe 97(1) du *Code* est rejetée.

Dissenting Opinion by Mr. Bernard Paquet, Member

[120] With all due respect to the majority of the panel, after analyzing all the evidence and considering the parties' arguments, the case law submitted and the *Code*, I have decided to express a dissenting opinion in this case, for the reasons set out below.

[121] Section 98(4) of the *Code* clearly provides that, where a complaint is made in writing in respect of an alleged failure by an employer or any person acting on behalf of an employer to comply with section 94(3), the

Opinion dissidente de M. Bernard Paquet, Membre

[120] Sauf le respect que je dois à la majorité du banc, après avoir analysé l'ensemble de la preuve et pris en considération les arguments des parties, la jurisprudence soumise et le *Code*, j'ai décidé d'exprimer mon opinion dissidente quant au présent dossier, pour les motifs qui suivent.

[121] Le paragraphe 98(4) du *Code* stipule clairement que la présentation d'une plainte écrite faisant état de la violation du paragraphe 94(3), par l'employeur ou par une personne agissant pour son compte, constitue une

complaint is evidence that such failure actually occurred and, if any party to the complaint proceedings alleges that such failure did not occur, the burden of proof thereof is on that party.

[122] The employer has attempted to convince the Board that the decision to dismiss Mr. Rousseau was made in early April 2006 and that Mr. Rousseau's illness prevented it from implementing that decision until June 5, 2006.

[123] In my opinion, at no time between April 10 and June 5, 2006, was Mr. Rousseau told that he was being disciplined or called to a meeting to discuss his future at CN. CN, which was informed during the week of May 29, 2006, that Mr. Rousseau was returning to work, did not call him to a meeting until about 10:45 a.m. on June 5, 2006, to inform him of his dismissal. When Mr. Rousseau returned to work on the morning of June 5, 2006, his immediate supervisor, Mr. Tsatoumas, assigned work to him and another supervisor, Mr. Zampieri, welcomed him and inquired about his health.

[124] On June 2, 2006, Mr. Rousseau sent his co-workers an email that sought to invite them to join a union; during the morning break on June 5, 2006, he discussed unionization with a number of them and distributed union membership cards. At about 10:45 a.m. on June 5, 2006, he was called to a meeting by Mr. Wilson, Senior Director, IT Group, who informed him of his dismissal and gave him the April 10, 2006, letter.

[125] To explain why the dismissal letter was not given to the complainant until June 5, 2006, counsel for CN stated that the decision had been made in early April 2006 and was to be implemented on April 10, 2006, but that Mr. Rousseau's illness prevented CN from dismissing him on April 10, 2006, as planned. Although the letter contains incorrect wording that might suggest that Mr. Rousseau's dismissal was effective April 10, 2006, CN did not consider it worthwhile to amend it to change the date of April 10 to June 5. As well, CN sought to make it clear that, even though the decision to dismiss the complainant was implemented on June 5 (since Mr. Rousseau was a CN employee until that date), the dismissal decision had been made on April 10, 2006.

preuve de cette violation et qu'il incombe dès lors à la partie qui nie celle-ci de prouver le contraire.

[122] L'employeur a tenté de convaincre le Conseil que la décision de congédier M. Rousseau avait été prise au début d'avril 2006 et que la maladie de M. Rousseau l'avait empêché d'appliquer cette décision avant le 5 juin 2006.

[123] D'après moi, en aucun moment, entre le 10 avril 2006 et le 5 juin 2006, M. Rousseau n'a été informé qu'il faisait l'objet d'une mesure disciplinaire ou qu'il avait été convoqué à une réunion pour discuter de son avenir au CN. Le CN, qui a été avisé du retour au travail de M. Rousseau dans la semaine du 29 mai 2006, n'a convoqué le plaignant que le 5 juin 2006 vers 10 h 45 pour l'informer de son congédiement. Lors de son retour au travail le matin du 5 juin 2006, son supérieur immédiat, M. Tsatoumas, lui a affecté du travail et M. Zampieri, un autre supérieur, lui a souhaité la bienvenue et s'est informé de sa santé.

[124] Le 2 juin 2006, M. Rousseau a fait parvenir à ses collègues un courriel qui les incitait à se syndiquer; le 5 juin 2006 au matin, lors de la pause, il a discuté avec plusieurs de ceux-ci au sujet de la formation d'un syndicat. Lors de cette pause, il a distribué des cartes d'adhésion au syndicat. Vers 10 h 45, le 5 juin 2006, M. Rousseau a été convoqué par M. Wilson, directeur principal, Groupe de TI, qui l'a informé de son congédiement et qui lui a remis la lettre datée du 10 avril 2006.

[125] Comme explication au fait que la lettre de congédiement a été remise au plaignant seulement le 5 juin 2006, le procureur du CN a invoqué que la décision avait été prise au début du mois d'avril 2006 et que cette décision devait être appliquée le 10 avril 2006. Toutefois, la maladie de M. Rousseau avait empêché le CN de procéder au congédiement de M. Rousseau comme prévu le 10 avril 2006. Même si cette lettre contient des termes inexacts qui pourraient laisser croire que le congédiement de M. Rousseau aurait pris effet le 10 avril 2006, le CN n'a pas jugé utile d'en amender le texte pour changer la date du 10 avril par celle du 5 juin. Le CN a d'ailleurs tenu à préciser que la décision de congédier le plaignant, même si elle a été appliquée le 5 juin (M. Rousseau ayant été au service du CN jusqu'au 5 juin), avait été prise le 10 avril 2006.

[126] CN is thus attempting to convince the Board that the events of June 2, 2006 (the email) and June 5, 2006 (the distribution of membership cards) were not factors in the final decision of June 5, 2006. However, the evidence provided by the testimony of Mr. Wilson, Mr. Zampieri, Mr. McMurray and Mr. Savoie shows that those managers attended meetings during part of the afternoon of June 2 and part of the morning of June 5 to discuss the situation.

[127] As well, uncontradicted evidence shows that, on June 5, when CN decided to call in Mr. Rousseau to dismiss him, IT Group management was aware that Mr. Rousseau was seeking to invite other persons to join a union and was participating in the formation of the union. This fact being established, we will look at the reasons set out by the employer in the April 10, 2006, dismissal letter given to Mr. Rousseau on June 5, 2006.

[128] The first paragraph of the dismissal letter states: "Our conversations... clearly emphasized the importance of changing your inappropriate conduct at work" (translation). In his testimony, Mr. Wilson stated that he had discussed Mr. Rousseau's salary with him in January and February 2006. At no time during those conversations was Mr. Rousseau's conduct at work discussed. The only other matter discussed by Mr. Rousseau and Mr. Wilson was the training plan; Mr. Wilson asked Mr. Rousseau to submit a training proposal to his immediate supervisor.

[129] With regard to Mr. Rousseau's conduct at work, the written evidence filed with the Board shows quite the opposite of what is stated in the April 10 letter concerning the period from the time Mr. Rousseau started working until late February 2006. These documents are particularly important because they were prepared by Mr. Rousseau's supervisors at a time when their relationship with him was not influenced by a hearing before the Board.

[130] Indeed, Mr. Rousseau's performance appraisal, carried out in December 2005 by two of his immediate supervisors, Messrs. Caron and Tsatoumas, speaks volumes about their satisfaction with his work:

[126] En agissant de la sorte, le CN tente de convaincre le Conseil que l'événement du 2 juin 2006 (envoi du courriel) et celui du 5 juin 2006 (distribution de cartes d'adhésion par le plaignant) n'ont pas été pris en considération lors de la décision finale du 5 juin 2006. Pourtant, la preuve a révélé, par le biais des témoignages de MM. Wilson, Zampieri, McMurray et Savoie, que ces gestionnaires ont participé à une réunion une partie de l'après-midi du 2 juin et une partie de l'avant-midi du 5 juin pour discuter de la situation.

[127] D'ailleurs, la preuve non-contredite révèle que le 5 juin, au moment où le CN a décidé de convoquer M. Rousseau pour le congédier, la direction du Groupe de TI savait que M. Rousseau incitait d'autres personnes à devenir membre d'un syndicat et qu'il contribuait à la formation de ce syndicat. Ce fait étant établi, nous examinerons les motifs invoqués par l'employeur dans la lettre de congédiement du 10 avril 2006, qu'il a remise à M. Rousseau le 5 juin 2006.

[128] Le premier paragraphe précise que « [l]es conversations que nous avons eues... soulignaient clairement l'importance de modifier votre comportement inadéquat au travail ». Dans son témoignage, M. Wilson a précisé qu'il avait eu des conversations avec M. Rousseau concernant sa rémunération en janvier et en février 2006. En aucun moment lors de ces conversations il n'a été question du comportement de M. Rousseau au travail. La seule autre question discutée entre M. Rousseau et M. Wilson concernait le plan de formation; le directeur Wilson a alors invité M. Rousseau à soumettre une proposition à ce sujet à son supérieur immédiat.

[129] En ce qui concerne le comportement au travail de M. Rousseau, la preuve écrite soumise au Conseil révèle tout à fait le contraire de ce que mentionne la lettre du 10 avril, au sujet de la période du début d'emploi de M. Rousseau jusqu'à la fin février 2006. Ces documents sont particulièrement importants puisqu'ils ont été préparés par les superviseurs de M. Rousseau à une époque où leurs relations avec le plaignant n'étaient pas influencées par une audience devant le Conseil.

[130] L'évaluation du rendement de M. Rousseau faite par deux de ses supérieurs immédiats, M. Caron et M. Tsatoumas, en décembre 2005, est d'ailleurs éloquente quant à la satisfaction que ces derniers lui témoignaient par rapport au travail qu'il effectuait :

Q4/O5
Denis delivered all of what was expected with consistent quality and a willingness to improve both himself and the team. We've had problems with training this year, he will need to improve his technical knowledge with more formal training although is progression is impressive. Area of improvement would be both technical knowledge and CN knowledge. Operation perspective is a good course but going into yards (like USR optimisation) is a very nice way to get him to experience CN.

Q2/05
Denis is exactly the type of person we are looking for to complete the team. He is very responsible, self-directed, inquiring and eager to learn. He has the potential to become a very important member of our team.

(translation)

[131] Mr. Nick Zampieri's email to Mr. Rousseau on February 24, 2006, is further evidence that IT Group management was satisfied with Mr. Rousseau's work, as is clear from the following excerpts:

The initiative you showed in your development plan is excellent and it came somewhat unexpected to us. We have been so busy with the new reorg and new groups that some things have fallen behind.

...

We are fullly prepared to send you on those courses at the full price rather than Richard Bellet's global knowledge discounted rates as well so this has nothing to do with the money either.

. .

Finally, I need to discuss with you the outcome of your request to have your position and salary reviewed. Again, I would have liked to do this in person but it may have to wait until Wednesday.

[132] An analysis of the April 10, 2006, dismissal letter given to the complainant on June 5, 2006, shows that it refers to conversations and to a letter dated March 17, 2006, that "clearly emphasized the importance of changing your inappropriate conduct at work" (translation). What happened to the March 17, 2006, letter?

[133] The evidence shows that this letter was not prepared on March 17 at all but rather during the

Q4/05
Denis a livré la marchandise avec une qualité constante et un souci d'amélioration personnel et collectif. Nous avons éprouvé des problèmes sur le plan de la formation cette année; il devra parfaire ses connaissances techniques en recevant une formation plus encadrée bien qu'il ait réalisé d'énormes progrès. Il lui faudra parfaire ses connaissances techniques et sa connaissance du CN. Le survol des opérations constitue certes un bon cours, mais il reste qu'une formation sur les gares (telle que l'optimisation des utilisateurs) constitue une très bonne façon de l'aider à se familiariser avec le CN.

(traduction)

Q2/05
Denis représente exactement le genre de personne que l'on recherche pour combler l'équipe. Il est très responsable, autonome et il possède un esprit curieux et avide d'apprendre. Il a le potentiel de devenir un membre très important de notre équipe.

[131] Le courriel que M. Nick Zampieri a envoyé à M. Rousseau le 24 février 2006 témoigne également de la satisfaction de la direction du Groupe de TI envers le travail de M. Rousseau, comme le démontrent les extraits suivants :

Vous avez fait montre d'une excellente initiative dans votre plan de perfectionnement, ce à quoi nous ne nous attendions pas à vrai dire. Nous avons été tellement occupés par la nouvelle restructuration et les nouveaux groupes que des choses nous ont échappé.

...

Nous sommes prêts à vous inscrire à ces cours au plein tarif plutôt qu'aux tarifs réduits (connaissance globale) de Richard Bellet, ce qui prouve aussi que l'argent ne constitue pas non plus un problème.

...

En terminant, il faut que nous discutions de la demande que vous avez présentée en vue de faire réviser votre poste et votre salaire. Au risque de me répéter, j'aurais aimé que cela se fasse en personne, mais il faudra probablement attendre jusqu'à mercredi.

(traduction)

[132] En analysant la lettre de congédiement du 10 avril 2006, qui a été remise le 5 juin 2006, on y fait état de conversations et de la lettre du 17 mars 2006 qui « soulignaient clairement l'importance de modifier votre comportement au travail ». Qu'en est-il de cette lettre du 17 mars 2006?

[133] La preuve a révélé que cette lettre n'a jamais été préparée le 17 mars mais plutôt dans la semaine

following week, after a discussion between Mr. Savoie and Mr. Wilson. Given the involvement of a third party in drafting the letter (since the signatory refers to himself in the third person), there is every reason to think that, in light of the testimony heard (including that of Mr. Savoie and Ms. Ward), the letter was instead prepared near the end of the week of March 20, 2006. As well, the letter was not given to the addressees (Mr. Séguin, Mr. Rousseau and Mr. Chauhan) until the week of March 27, 2006, since Mr. Rousseau had an initial meeting with Mr. Zampieri about the letter only on or about March 30, 2006.

[134] At that meeting with Mr. Zampieri, Mr. Rousseau asked that his immediate supervisor, Mr. Tsatoumas, be present during their discussion on the reasons for the letter. A second meeting was organized by Mr. Zampieri with Mr. Savoie and Mr. Rousseau, but without Mr. Tsatoumas despite Mr. Rousseau's request that Mr. Tsatoumas attend. It was important to the complainant that Mr. Tsatoumas attend the meeting because Mr. Tsatoumas had offered an alternative to Mr. Savoie for the problem of being on call by pager during the week of March 20, 2006.

[135] The evidence shows that Mr. Savoie did not accept the solution proposed by Mr. Tsatoumas. As a Board Member, I find it inexplicable that a difference of opinion between two immediate supervisors about the organization of work could lead to disciplinary action when specific instructions about carrying a pager during the week of March 20, 2006, could have resolved the matter fairly quickly.

[136] As well, relatively little time elapsed between the attempt to give the complainant the March 17 letter, on or about March 30, and the dismissal decision made on April 3 (a date specified by counsel for CN in a letter to the Board on July 17, 2006).

[137] Counsel for the complainant argued before the Board that there was a desire to "build a case" (translation) against Mr. Rousseau to justify his dismissal. She argued that there was a radical change in CN's attitude toward the complainant in late February and early March 2006. In view of Mr. Zampieri's email of February 24, 2006 (Tab 6 of complainant's book of documents) and the letter dated March 17, 2006, given to the complainant on or about March 30, 2006, it is

suivante, après discussion entre M. Savoie et M. Wilson. Compte tenu de l'implication d'une tierce personne dans la rédaction de cette lettre (puisque le signataire parle de lui à la troisième personne), il y a tout lieu de croire que, compte tenu des divers témoignages entendus – dont ceux de M. Savoie et de M^me^ Ward – la lettre a plutôt été préparée vers la fin de la semaine du 20 mars 2006. D'ailleurs, cette lettre n'a été remise aux personnes à qui elle s'adressait (M. Séguin, M. Rousseau et M. Chauhan) que dans la semaine du 27 mars 2006, puisque M. Rousseau a eu une première rencontre avec M. Zampieri concernant cette lettre seulement le ou vers le 30 mars 2006.

[134] Lors de cette rencontre avec M. Zampieri, M. Rousseau a demandé à ce que la discussion sur la justification de cette lettre se tienne en présence de son supérieur immédiat, M. Tsatoumas. Une deuxième rencontre a été organisée par M. Zampieri avec M. Savoie et M. Rousseau, mais en l'absence de M. Tsatoumas, même si M. Rousseau avait réclamé la présence de ce dernier. Cette présence était importante pour le plaignant puisque M. Tsatoumas avait proposé une autre solution à M. Savoie pour règler le problème de la disponibilité par télé-avertisseur, dans la semaine du 20 mars.

[135] La preuve a révélé que la solution proposée par M. Tsatoumas n'avait pas été acceptée par M. Savoie. En tant que membre du Conseil, je trouve inexplicable qu'une divergence d'opinion sur l'organisation du travail entre deux supérieurs immédiats puisse conduire à des mesures disciplinaires alors qu'une directive précise sur le port du télé-avertisseur pour la semaine du 20 mars 2006 aurait pu clore ce dossier assez rapidement.

[136] De plus, la période qui s'est écoulée entre la tentative de remise de la lettre datée du 17 mars, le ou vers le 30 mars, et la décision de congédier prise le 3 avril – date qui a été précisée par le procureur du CN dans une lettre adressée au Conseil le 17 juillet 2006 – est plutôt courte.

[137] La procureure du plaignant a argumenté devant le Conseil qu'on a voulu « monter un dossier » contre M. Rousseau pour justifier son congédiement. Elle a invoqué que l'attitude du CN envers le plaignant a changé radicalement à la fin février et au début mars 2006. À la lecture du courriel de M. Zampieri, en date du 24 février 2006 (onglet 6, cahier du plaignant) et de la lettre du 17 mars 2006 remise au plaignant le ou vers le 30 mars 2006, force est de constater que la

clear that counsel for the complainant is entirely right about this radical change of attitude. Mr. Rousseau testified before the Board that he felt this change in CN's attitude toward him. He felt that CN had been informed of the fact that he had talked with a number of his co-workers about the possibility of forming a union.

[138] Mr. Rousseau's apprehensions were confirmed by Mr. Tsatoumas at a gathering of CN employees at La Cage aux Sports restaurant in the Bell Centre in the fall of 2006. Mr. Tsatoumas told Mr. Rousseau that IT Group management knew since January or February 2006 that Mr. Rousseau was taking action to form a union. Mr. Savoie had said so at a management meeting that Mr. Tsatoumas attended.

[139] At that gathering, in the presence of Mr. Tsatoumas, Mr. Rousseau then told Mr. Séguin what Mr. Tsatoumas had just told him. Mr. Rousseau told Mr. Séguin that he was also suspected of wanting to form a union. Mr. Séguin confirmed these facts in his testimony.

[140] Then, in February 2007, Mr. Tsatoumas confirmed a number of facts to Mr. Rousseau by email (see Exhibit P-4):

(1) Mr. Tsatoumas was not consulted about the March 17, 2006, reprimand letter; he was informed of it only later and did not agree with the decision. It is important to note that Mr. Tsatoumas did not receive a copy of that letter and was not invited by Mr. Zampieri to attend the meetings with Mr. Rousseau at which he was given that letter.

(2) Mr. Tsatoumas did not agree with the dismissal and was not consulted about it.

(3) At a management meeting in January or February 2006, Mr. Savoie referred to Mr. Rousseau's and Mr. Séguin's union activities.

(4) In addition to the persons who testified at the hearing, three other persons (Mr. Green, Mr. Scarsini and Daphné) attended the meeting at which Mr. Savoie informed supervisors that Mr. Rousseau was taking action to form a union. It is important to note that the

procureure a tout à fait raison sur ce changement radical d'attitude. Dans son témoignage, M. Rousseau a indiqué au Conseil qu'il avait senti ce changement d'attitude du CN à son égard. Il avait le sentiment que le CN avait été informé des discussions qu'il avait eues avec des collègues sur l'opportunité de former un syndicat.

[138] Les appréhensions de M. Rousseau ont été confirmées par M. Tsatoumas lors d'une rencontre d'employés du CN au restaurant La Cage aux Sports du Centre Bell à l'automne 2006. M. Tsatoumas a informé M. Rousseau que la direction du Groupe de TI savait depuis janvier ou février 2006 que M. Rousseau militait pour la formation d'un syndicat. M. Patrick Savoie avait donné cette information lors d'une réunion de la direction à laquelle assistait M. Tsatoumas.

[139] Lors de cette rencontre, les renseignements transmis par M. Tsatoumas à M. Rousseau ont ensuite été communiqués à M. Séguin par M. Rousseau, en présence de M. Tsatoumas. M. Rousseau a informé M. Séguin qu'il était aussi soupçonné de vouloir former un syndicat. M. Séguin a confirmé ces faits lors de son témoignage.

[140] Par la suite, en février 2007, M. Tsatoumas a confirmé à M. Rousseau, par courriel, un certain nombre de faits (voir la pièce de preuve P-4), à savoir que :

1) M. Tsatoumas n'avait pas été consulté en ce qui concerne la lettre de réprimande du 17 mars 2006; il n'en a été mis au courant que par la suite et il n'était pas d'accord avec cette décision. Il importe de souligner que M. Tsatoumas n'avait pas reçu copie de la lettre du 17 mars 2006 et qu'il n'avait pas été convoqué par M. Zampieri aux rencontres avec M. Rousseau lorsque cette lettre a été remise au plaignant.

2) M. Tsatoumas n'était pas d'accord avec le congédiement et n'avait pas été consulté.

3) M. Savoie a invoqué les activités syndicales de M. Rousseau et de M. Séguin lors d'une rencontre de la direction en janvier ou février 2006.

4) En plus des personnes qui ont témoigné à l'audience, trois autres personnes (M. Dan Green, M. Bruno Scarsini et Daphné) étaient présentes lors de la réunion à laquelle M. Savoie a informé des superviseurs que M. Rousseau militait en faveur de la formation d'un

employer, which bears the burden of proof, did not see fit to call these three persons as witnesses.

[141] Counsel for the employer asked the Board to exclude Mr. Tsatoumas' testimony. It should be noted that Mr. Tsatoumas, Mr. Rousseau's immediate supervisor, was the second witness called by the employer in presenting its case. When he was cross-examined, Mr. Tsatoumas informed the Board that he told Mr. Rousseau in the fall of 2006 that Mr. Savoie said at a management meeting that Mr. Rousseau was carrying on union activities. Mr. Tsatoumas later informed the Board that he did not tell counsel for CN that he had met Mr. Rousseau at the Bell Centre in the fall of 2006 and sent him an email in February 2007. Counsel for CN therefore asked the Board to reject Mr. Tsatoumas' testimony because he gave contradictory evidence under cross-examination.

[142] Mr. Tsatoumas' testimony must be assessed in the same way that all other testimony is assessed, namely in light of the rules of evidence, the witness' position in the organization, the witness' decision-making role and credibility, the other witnesses' credibility and the burden of proof.

[143] In the present case, the burden of proof is on CN, which could have called three additional witnesses on the facts provided by Mr. Tsatoumas. In my opinion, by not doing so CN enhanced the credibility of Mr. Tsatoumas testimony. One cannot help wondering why these witnesses were absent. Would they have confirmed Mr. Tsatoumas' or Mr. Savoie's version?

[144] The majority's decision to dismiss the complaint amounts to saying that the complainant's union activities were not a factor that influenced the employer's decision to dismiss him.

[145] The majority reached that conclusion after determining that Mr. Rousseau's union activities were not serious. In the paragraphs that follow, I will discuss each aspect, by analyzing the points raised by the majority.

syndicat. Il importe de préciser que l'employeur, à qui incombe le fardeau de la preuve, n'a pas cru bon de demander à ces trois personnes de témoigner.

[141] Le procureur de l'employeur a demandé au Conseil d'écarter le témoignage de M. Tsatoumas. Rappelons que M. Tsatoumas, le supérieur immédiat de M. Rousseau, était le deuxième témoin appelé par l'employeur lors de la présentation de sa preuve. Lorsqu'il a été contre-interrogé, M. Tsatoumas a informé le Conseil qu'il avait dit à M. Rousseau à l'automne 2006 que M. Savoie avait mentionné, lors d'une rencontre de la direction, que M. Rousseau exerçait des activités syndicales. Par la suite, M. Tsatoumas a précisé au Conseil qu'il n'avait pas informé le procureur du CN du fait qu'il aurait rencontré M. Rousseau au Centre Bell à l'automne 2006 et qu'il avait communiqué avec M. Rousseau par courriel en février 2007. Le procureur du CN a ainsi demandé au Conseil de rejeter le témoignage de M. Tsatoumas parce qu'il s'est contredit lors de son contre-interrogatoire.

[142] Le témoignage de M. Tsatoumas doit être évalué de la même façon qu'on évalue tous les autres témoignages, soit en tenant compte des règles de preuve, du rang du témoin dans l'organisation, de son rôle dans la prise de décision, de sa crédibilité et de celle des autres témoins et du fardeau de la preuve.

[143] Dans ce cas-ci, le fardeau de la preuve incombe au CN et le CN avait la possibilité de faire entendre trois autres témoins concernant les faits rapportés par M. Tsatoumas. En ne le faisant pas, le CN a, à mon avis, donné encore plus de crédibilité au témoignage de M. Tsatoumas. On ne peut s'empêcher de se questionner sur l'absence de ces témoins. Seraient-ils venus témoigner pour confirmer la version de M. Tsatoumas ou celle de M. Savoie?

[144] Le fait que la majorité ait rejeté la plainte équivaut à dire que les activités syndicales du plaignant n'ont pas été un facteur qui aurait influencé la décision de l'employeur de le congédier.

[145] La majorité du banc en est venue à cette conclusion après avoir déterminé que les activités syndicales de M. Rousseau n'étaient pas sérieuses. Je reprendrai chaque aspect en analysant les éléments soulevés par la majorité, dans les paragraphes qui suivent.

[146] At paragraph 45, the majority writes that the complainant and his co-workers discussed things "jokingly" and not formally or seriously. However, paragraph 46 indicates that Mr. Rousseau discussed unionization with Mr. Beaudet in 2005 and in January and February 2006.

[147] At paragraph 52 of its decision, the majority states that Mr. Rousseau "jokingly" discussed unionization with Mr. Séguin about 10 times. At paragraph 112, the majority elaborates further by writing that "there is no indication that this was serious." At the end of that paragraph, the majority states that it cannot find in the complainant's favour *inter alia* because it has not been shown that he intended "to follow up on them, so as to allow the Board to find that the employer was aware of the complainant's union activities."

[148] As a dissenting Member, I should point out that my reading of the evidence differs from that of the majority, for a number of reasons.

[149] First, the majority fails to mention certain aspects of the testimony of Mr. Daniel Nadeau, a co-worker, who told the Board that Mr. Rousseau had talked to him about the possibility of forming a union six or seven times in the fall of 2005. Mr. Nadeau, who was on sick leave in January and February 2006, testified that he had received a telephone call from Mr. Rousseau during which Mr. Rousseau again talked to Mr. Nadeau about the possibility of forming a union, among other things. The only time Mr. Nadeau said that forming a union had been jokingly discussed was when he described the discussions among co-workers in 2000–2001. These discussions did not involve Mr. Rousseau, since he was not working at CN at the time. In this regard, Mr. Nadeau's testimony is telling: he told the Board that, following the discussions about forming a union in 2000–2001, IT Group management called the employees to a meeting, with a view to bringing to an end the debate on the possibility of forming a union. This part of Mr. Nadeau's testimony is important, since the events of 2006 must be analyzed in light of the previous conduct of the employer's representatives.

[150] Thus, after the complainant was dismissed in 2006, management asked all its supervisors to meet with their employees to explain the reasons for Mr. Rousseau's dismissal, which they did within

[146] Au paragraphe 45, la majorité écrit que les discussions entre le plaignant et ses collègues ont été faites « à la blague » et qu'il n'y avait rien de formel ou de sérieux. Pourtant au paragraphe 46, on peut lire que M. Rousseau a eu des discussions sur la syndicalisation avec M. Beaudet en 2005 et en janvier et février 2006.

[147] Au paragraphe 52 de la décision de la majorité, il est mentionné que M. Rousseau a eu une dizaine de discussions « à la blague » avec M. Séguin sur la syndicalisation. Au paragraphe 112, la majorité précise sa pensée en écrivant que « rien ne démontre le sérieux de la chose ». À la fin de ce paragraphe, la majorité se dit incapable de conclure en faveur du plaignant, entre autres parce qu'il n'a pas établi qu'il avait l'intention de « faire un suivi pour que le Conseil puisse conclure que l'employeur ait été au courant que le plaignant exerçait des activités syndicales ».

[148] En tant que membre dissident, je tiens à préciser que je ne fais pas la même lecture de la preuve que la majorité du banc, et ce, pour plusieurs raisons.

[149] Tout d'abord, la majorité omet de mentionner des aspects du témoignage de M. Daniel Nadeau, un collègue, qui a précisé au Conseil que M. Rousseau lui avait parlé de l'opportunité de former un syndicat à six ou sept reprises à l'automne 2005. M. Nadeau, qui a été en congé de maladie en janvier et février 2006, a témoigné avoir reçu un appel téléphonique de M. Rousseau. Lors de cet appel, M. Rousseau avait, entre autres, entretenu M. Nadeau à nouveau de l'opportunité de former un syndicat. Le seul moment où M. Nadeau a mentionné que des discussions à la blague sur la formation d'un syndicat ont été faites est lorsqu'il a relaté des discussions entre collègues en 2000-2001. Ces discussions ne concernaient pas M. Rousseau, puisqu'il ne travaillait pas au CN à cette époque. Le témoignage de M. Nadeau est éloquent à cet égard, puisqu'il a précisé au Conseil qu'à la suite de ces discussions en 2000-2001 sur la formation d'un syndicat, la direction du Groupe de TI a convoqué les employés à une réunion. La direction voulait que cesse le débat sur l'opportunité de former un syndicat. Cette partie du témoignage de M. Nadeau a de l'importance puisque les événements de 2006 doivent être analysés en tenant compte du comportement passé des représentants de l'employeur.

[150] Ainsi, après le congédiement du plaignant en 2006, la direction a demandé à tous ses superviseurs de rencontrer leurs employés pour expliquer les raisons du congédiement de M. Rousseau, ce qui a été fait dans les

minutes of his departure from CN. The evidence shows that some employees questioned the reasons given by the employer's representatives. According to those employees, Mr. Rousseau's union activities were not extraneous to the employer's decision. In my experience, such meetings are very often held by the employer to take advantage of "a chilling effect" (see *Guy Duchesneau*, [1999] CIRB no. 1; and 53 CLRBR (2d) 243) of a dismissal on a union organizing campaign.

[151] Second, the majority describes the discussions between Mr. Rousseau and his co-workers as "informal." According to the majority, they were not real discussions, and nothing serious was said. My analysis of the testimony leads me to quite another conclusion. The testimony of both Mr. Rousseau and Mr. Séguin indicates that discussions about unionization began somewhat jokingly in the fall of 2005, following the reorganization. However, these discussions changed and, in January and February 2006, after Mr. Rousseau received a good performance appraisal and realized that he had not received the corresponding pay increase, his activities took another turn. The testimony of Mr. Séguin and Mr. Caron refers to several discussions on the possibility of forming a union. Mr. Séguin testified that he and Mr. Rousseau talked about this 10 or 12 times.

[152] At paragraph 46, the majority specifically describes the steps taken by Mr. Rousseau with Mr. Beaudet in January and February 2006 to meet with an official from the Canadian Union of Public Employees. These steps clearly demonstrate that Mr. Rousseau participated in the formation of a union and must be seen as an indication of his intention to follow through; in my opinion, this shows that Mr. Rousseau's efforts were quite serious. How can it be concluded that his discussions with Mr. Beaudet were serious but that those with Mr. Séguin, Mr. Caron and Mr. Nadeau were not even though most of the discussions took place in January, February and March 2006?

[153] These facts, when combined with the evidence showing that Mr. Rousseau sought to induce co-workers to become union members and the fact that he participated in the promotion and formation of a union,

minutes qui ont suivi le départ du plaignant du CN. La preuve a révélé que des employés ont remis en question les motifs invoqués par les représentants de l'employeur. Selon ces employés, les activités syndicales de M. Rousseau n'étaient pas étrangères à la décision de l'employeur. D'après mon expérience, de telles rencontres sont très souvent tenues par l'employeur dans le but de profiter de « l'effet de refroidissement » (voir *Guy Duchesneau*, [1999] CCRI nº 1; et 53 CLRBR (2d) 243) d'une campagne d'organisation syndicale provoquée par un congédiement.

[151] En second lieu, la majorité qualifie les discussions tenues entre M. Rousseau et ses collègues de « non formelles ». Selon la majorité, il ne s'agit pas de réelles discussions et le tout manque de sérieux. D'après mon analyse des témoignages entendus, j'arrive à une toute autre conclusion. En effet, le témoignage de M. Rousseau et celui de M. Séguin concordent sur le fait que les discussions sur la syndicalisation ont commencé un peu à la blague à l'automne 2005, à la suite de la réorganisation. Celles-ci ont cependant évolué et, en janvier et février 2006, après que M. Rousseau a reçu une bonne évaluation du rendement et réalisé qu'il n'avait pas obtenu l'augmentation de salaire qui y correspondait, les démarches de M. Rousseau ont pris une autre tournure. Les témoignages de M. Séguin et de M. Caron font état de plusieurs discussions sur l'opportunité de former un syndicat. M. Séguin a témoigné qu'à dix ou douze reprises, M. Rousseau et lui se sont entretenus à ce sujet.

[152] Au paragraphe 46, la majorité décrit avec précision les démarches effectuées par M. Rousseau en janvier et février 2006 auprès de M. Beaudet pour rencontrer un responsable du Syndicat canadien de la fonction publique. De telles démarches constituent une contribution non équivoque de M. Rousseau à la formation d'un syndicat et doivent être considérées comme la volonté du plaignant de faire un suivi; d'après moi, cela démontre tout le sérieux de la démarche de M. Rousseau. Comment peut-on conclure que les discussions du plaignant avec M. Beaudet étaient sérieuses et qualifier celles entre MM. Rousseau, Séguin, Caron et Nadeau comme ne l'étant pas, alors que la majorité de ces discussions ont été tenues en janvier, février et mars 2006?

[153] Ces faits, ajoutés à la preuve voulant que M. Rousseau ait incité des collègues à devenir membres d'un syndicat et au fait qu'il ait contribué à la formation et à la promotion d'un syndicat, auraient dû amener la

should have led the majority to a different conclusion than the one it reached.

[154] The majority appears to criticize Mr. Rousseau for not participating in an actual union organizing campaign. It should be pointed out that the *Code* does not specify that it protects only those involved in actual union organizing campaigns. In any case, in my opinion, the complainant carried on activities protected under the *Code*, since he sought to induce co-workers to become union members and participated in the promotion and formation of a union.

[155] The testimony at the hearing must be analyzed in light of the fact that the witnesses for Mr. Rousseau are not unionized employees.

[156] In *Guy Duchesneau*, *supra*, the Board referred to "the chilling effect" of a dismissal on the employees of a unit that is becoming unionized, reproducing the Ontario Labour Relations Board's analysis of a case similar to the present one:

> ... the impact of unfair labour practices are seldom confined to an economic impact. For example, the isolated dismissal of an employee in the midst of or at the outset of an organizing campaign is likely to have a significant "chilling effect" on other employees who witness the incident and understand its origin. The dismissal of a fellow employee for union activity conveys a strong warning to other employees and can bring a stop to an ongoing drive in its tracks. ...
>
> (*Valdi Inc.*, [1980] OLRB Rep. Aug 1254, page 1269)
>
> (pages 11; and 252)

[157] In my opinion, the majority should have taken this "chilling effect" into account in analyzing the testimony of Mr. Rousseau's former co-workers. As well, the majority should have analyzed Mr. Tsatoumas' testimony bearing in mind that the burden of proof is on the employer and that CN could have called the three other witnesses named by Mr. Tsatoumas in his email (Exhibit P-4).

[158] The majority should have remembered that, as the Board noted in *Echo Bay Mines Ltd.* (1995), 99 di 78

majorité à une conclusion différente de celle à laquelle elle est arrivée.

[154] La majorité semble reprocher à M. Rousseau de ne pas avoir participé à une véritable campagne de syndicalisation. Est-il besoin de rappeler que le *Code* ne précise pas qu'il protège uniquement ceux qui participent à de véritables campagnes de syndicalisation. De toute façon, en ce qui me concerne, le plaignant a exercé des activités pour lesquelles le *Code* lui assure une protection, puisqu'il a incité des collègues à devenir membre d'un syndicat et a contribué à la formation et à la promotion d'un syndicat.

[155] Les témoignages entendus à l'audience se doivent d'être analysés en prenant en considération que les personnes qui ont témoigné pour le compte de M. Rousseau ne sont pas syndiquées.

[156] Dans *Guy Duchesneau*, précitée, le Conseil a d'ailleurs déjà traité de « l'effet de refroidissement » d'un congédiement sur les employés d'une unité en voie de syndicalisation en reprenant l'analyse de la Commission des relations de travail de l'Ontario dans un dossier semblable à celui-ci :

> ... les conséquences des pratiques déloyales de travail se limitent rarement aux conséquences d'ordre économique. Par exemple, le seul fait de congédier un employé au début d'une campagne de syndicalisation ou pendant celle-ci aura probablement un « effet de refroidissement » certain sur les autres employés qui en prennent connaissance et qui en comprennent le motif. Le congédiement d'un collègue de travail pour activités syndicales sert de ferme avertissement aux autres employés et peut complètement paralyser une campagne en plein essor...
>
> (*Valdi Inc.*, [1980] OLRB Rep. Aug 1254, page 1269; traduction)
>
> (pages 11; et 252)

[157] Selon moi, les témoignages des anciens collègues de M. Rousseau auraient dû être analysés par la majorité en tenant compte de cet « effet de refroidissement ». La majorité aurait également dû analyser le témoignage de M. Tsatoumas en tenant compte du fait que le fardeau de la preuve incombait à l'employeur et que le CN aurait pu faire entendre les trois autres témoins dont les noms ont été mentionnés par M. Tsatoumas dans son courriel (pièce de preuve P-4).

[158] Comme le Conseil l'a déjà mentionné dans *Echo Bay Mines Ltd.* (1995), 99 di 78 (CCRT n° 1140), la

(CLRB no. 1140), "[t]here is seldom direct evidence showing that an employer's actions are motivated by anti-union animus" (page 81). In my opinion, there was such evidence in the present matter, and the majority cannot disregard all of the circumstances, including the fact that the employer could have called other witnesses, given that it had to meet the burden of proof imposed on it.

[159] Finally, the majority should have analyzed the evidence presented at the hearing in light of the Board's decisions in cases similar to this one. For example, in *Air Atlantic Limited* (1986), 68 di 30; and 87 CLLC 16,002 (CLRB no. 600), the Board stated the following:

> . . Anti-union motives need only be a proximative cause for an employer's conduct to run afoul of the *Code*.
>
> (pages 34–35; and 14,007)

[160] In *Yellowknife District Hospital Society et al.* (1977), 20 di 281; and 77 CLLC 16,083 (CLRB no. 82), the Board elaborated on this point as follows:

> For these reasons, if an employer acts out of anti-union animus, even if it is an incidental reason, and his act is contemplated by section 184(3) [now section 94(3)], he will be found to have committed an unfair labour practice.
>
> (pages 284–285; and 461)

[161] Finally, in *Echo Bay Mines Ltd.*, *supra*, the Board ruled as follows:

> ... the Board must determine whether the decision was not also tainted by anti-union animus. No matter how much cause an employer might have to terminate an employee, it is guilty of an unfair labour practice if in addition to cause there was **any** anti-union motivation (see *Inuvik Housing Authority et al.* (1987), 69 di 212 (CLRB no. 627)).
>
> (pages 81–82)

[162] For all these reasons, I would have allowed the complaint filed by Mr. Denis Rousseau.

majorité aurait dû se rappeler qu'« [i]l est rare qu'on puisse faire la preuve directe que les mesures prises par un employeur ont été motivées par un sentiment antisyndical » (page 81). Selon moi, cette preuve a été faite dans la présente affaire, et la majorité du banc ne peut faire abstraction de toutes les circonstances, y compris le fait que l'employeur aurait pu faire entendre d'autres témoins, étant donné que le fardeau de la preuve lui incombait.

[159] Finalement, la majorité aurait dû analyser la preuve présentée à l'audience, en tenant compte de la jurisprudence du Conseil portant sur des affaires semblables à l'espèce. Ainsi, le Conseil a énoncé ce qui suit dans *Air Atlantic Limited* (1986), 68 di 30; et 87 CLLC 16,002 (CCRT nº 600) :

> ... Il suffit, pour que la conduite d'un employeur soit jugée contraire au *Code*, que les motifs antisyndicaux constituent une cause même accessoire ou ancillaire.
>
> (pages 34-35; et 14,007)

[160] Le Conseil a précisé sa pensée à cet égard dans *Yellowknife District Hospital Society et autres* (1977), 20 di 281; et 77 CLLC 16,083 (CCRT nº 82), dans les termes suivants :

> Pour ces raisons, si la mesure adoptée par l'employeur découle de sentiments antisyndicaux, même si ce motif est accessoire et si son geste tombe sous le coup de l'alinéa 184(3) [maintenant l'alinéa 94(3)], cet employeur sera considéré comme étant coupable de pratique déloyale de travail.
>
> (pages 284-285; et 461)

[161] Enfin, dans *Echo Bay Mines Ltd.*, précitée, le Conseil a statué comme suit :

> ... le Conseil doit déterminer si cette décision n'a pas été aussi motivée par un sentiment antisyndical. Peu importe à quel point un employeur a raison de congédier un employé, il se rend coupable de pratique de travail déloyale si, en plus, il y avait une motivation antisyndicale aussi minime soit-elle (voir *Inuvik Housing Authority et autre* (1987), 69 di 212 (CCRT nº 627)).
>
> (pages 81-82)

[162] Pour toutes les raisons énoncées ci-dessus, j'aurais accueilli la plainte de M. Denis Rousseau.

CASES CITED

Air Atlantic Limited (1986), 68 di 30; and 87 CLLC 16,002 (CLRB no. 600)

AFFAIRES CITÉES

Air Atlantic Limited (1986), 68 di 30; et 87 CLLC 16,002 (CCRT nº 600)

Canada Post Corporation (1983), 52 di 106; and 83 CLLC 16,047 (CLRB no. 426)

Duchesneau (Guy), [1999] CIRB no. 1; and 53 CLRBR (2d) 243

Echo Bay Mines Ltd. (1995), 99 di 78 (CLRB no. 1140)

Fiset (Pierre) (1985), 55 di 233; and 85 CLLC 16,041 (CLRB no. 473)

Larose-Paquette Autobus Inc. (1990), 83 di 175 (CLRB no. 840)

National Pagette (1991), 85 di 1 (CLRB no. 862)

Transport Papineau Inc. (1990), 83 di 185 (CLRB no. 842)

Yellowknife District Hospital Society et al. (1977), 20 di 281; and 77 CLLC 16,083 (CLRB no. 82)

STATUTE CITED

Canada Labour Code, Part I, ss. 94(3), 94(3)(a)(i); 97(1); 98(4)

Duchesneau (Guy), [1999] CCRI n° 1; et 53 CLRBR (2d) 243

Echo Bay Mines Ltd. (1995), 99 di 78 (CCRT n° 1140)

Fiset (Pierre) (1985), 55 di 233; et 85 CLLC 16,041 (CCRT n° 473)

Larose-Paquette Autobus Inc. (1990), 83 di 175 (CCRT n° 840)

National Pagette (1991), 85 di 1 (CCRT n° 862)

Société canadienne des postes (1983), 52 di 106; et 83 CLLC 16,047 (CCRT n° 426)

Transport Papineau Inc. (1990), 83 di 185 (CCRT n° 842)

Yellowknife District Hospital Society et autres (1977), 20 di 281; et 77 CLLC 16,083 (CCRT n° 82)

LOI CITÉE

Code canadien du travail, Partie I, art. 94(3), 94(3)a)(i); 97(1); 98(4)

Canada Industrial Relations Board
Conseil canadien des relations industrielles

Vol. 9-07

Reasons for decision

Canadian Union of Public Employees, Airline Division, Air Canada Component,
applicant,
and
Air Canada,
respondent.

CITED AS: Air Canada

Board File: 25912-C

Decision no. 394
November 2, 2007

Application for reconsideration filed pursuant to section 18 of the *Canada Labour Code, Part I.*

Reconsideration–Part II–Health and safety–Flight attendants–Rate of pay–Board's jurisdiction under Part II–Errors of law and policy–Practice and procedure–The union asked the Board to reconsider the Board's decision in *Air Canada*, [2006] CIRB no. 358; to issue an interim order pursuant to section 19.1 of the *Code* staying *Air Canada*, *supra* and to issue an order pursuant to sections 99, 134 and 156 of the *Code*, declaring that the employer has breached certain provisions of Part I and II of the *Code*–Prior to this decision, the Board dismissed the union's request for a stay of *Air Canada*, *supra*–Notwithstanding the original panel's apparent well-intended desire to assist the parties, the reconsideration panel set aside *Air Canada*, *supra* on the basis that it contains errors of law and policy–By setting the rate of pay and by ordering the employer to pay the flight attendants 58% of their flying rate for the health and safety work, the original panel exceeded the authority vested in it to take remedial action–By setting the rate of pay, the original panel interpreted and amended the parties' collective agreement–The Board's jurisprudence indicates that its practice is to either defer or refuse to determine any complaint that essentially constitutes, as does this one, a dispute involving the interpretation and administration of a collective agreement–The Board explained the objectives of sections 124 to 126, as well as 134.1(1) to 135.1(14) of the *Code*–Part II of the *Code* does not give the Board jurisdiction to set the regular rate of pay of employees who perform health and safety work–The

Motifs de décision

Syndicat canadien de la fonction publique, division du transport aérien, élément Air Canada,
requérant,
et
Air Canada,
intimée.

CITÉ : Air Canada

Dossier du Conseil : 25912-C

Décision n° 394
Le 2 novembre 2007

Demande de réexamen présentée en vertu de l'article 18 du *Code canadien du travail, Partie I.*

Réexamen – Partie II – Santé et sécurité – Agents de bord – Taux de rémunération – Compétence du Conseil en vertu de la partie II – Erreurs de droit ou de principe – Pratique et procédure – Le syndicat a demandé au Conseil de réexaminer la *Air Canada*, [2006] CCRI n° 358; de rendre une ordonnance provisoire, en vertu de l'article 19.1 du *Code*, afin de suspendre l'exécution de la *Air Canada*, précitée; et de rendre une ordonnance, en vertu des articles 99, 134 et 156 du *Code*, déclarant que l'employeur a contrevenu à certaines dispositions des parties I et II du *Code* – Avant de rendre la présente décision, le Conseil a rejeté la demande visant à suspendre l'exécution de la *Air Canada*, précitée – Indépendamment du désir en apparence bien intentionné du banc initial de venir en aide aux parties, le banc de révision a annulé *Air Canada*, précitée, au motif qu'elle est entachée d'erreurs de droit ou de principe – En établissant le taux de rémunération et en ordonnant à l'employeur de rémunérer les membres des comités de santé et de sécurité à 58 % de leur tarif de service en vol, le banc du Conseil a excédé son pouvoir d'imposer des mesures de redressement – En établissant le taux de rémunération, le banc initial se trouve à avoir interprété et modifié la convention collective des parties – La jurisprudence du Conseil nous enseigne que, soit le Conseil reporte sa décision à plus tard, soit il refuse de statuer sur les plaintes qui résultent essentiellement, comme c'est le cas ici, d'un différend au sujet de l'interprétation et de l'administration d'une convention

only jurisdiction the Board has under Part II is to hear complaints alleging that an employer has punished an employee for exercising the rights spelled out in section 147 of the *Code*–The Board only has jurisdiction to determine whether the actual wages paid by the employer are in compliance with the regular rate of pay that has already been predetermined by the parties–It is only once the regular rate of pay has been determined by the parties that this Board would then be in a position to assess whether section 147 has been contravened–Since the Board does not have jurisdiction to set the regular rate of pay, the Board is not in a position to determine whether section 147 has been contravened–The union's complaint is dismissed–Despite the reconsideration panel setting aside *Air Canada*, *supra*, it nonetheless suggested that the parties explore whether it might not be in their best long-term labour relations interests to accept the findings of the original panel in an attempt to move forward.

collective – Le Conseil a énoncé les objectifs visés par les articles 124 à 126, et les paragraphes 134.1(1) à 135.1(14) du *Code* – La partie II du *Code* n'accorde pas au Conseil le pouvoir de fixer le taux régulier de rémunération des employés qui siègent aux comités de santé et de sécurité – La seule compétence qui est accordée au Conseil sous le régime de la partie II est celle d'instruire les plaintes alléguant que l'employeur a sévi contre un employé qui s'est prévalu des droits que lui accorde l'article 147 du *Code* – Le Conseil peut seulement déterminer si le taux réel de rémunération payé par l'employeur s'accorde avec le taux régulier de rémunération qui a déjà été établi par les parties – C'est seulement après que les parties auront établi le taux régulier de rémunération que le Conseil pourra déterminer si l'employeur a violé les dispositions de l'article 147 – N'ayant pas le pouvoir de fixer le taux régulier de rémunération, le Conseil n'est pas en mesure de déterminer si l'employeur a contrevenu à l'article 147 – La plainte du syndicat est rejetée – Malgré le fait que le banc de révision a annulé *Air Canada*, précitée, il a néanmoins suggéré aux parties de réfléchir à la possibilité d'accepter les conclusions du banc initial dans l'intérêt véritable de leurs relations de travail à long terme, de manière à tirer un trait sur cette affaire.

A reconsideration panel of the Board composed of Mr. Warren R. Edmondson, Chairperson, and Ms. Julie M. Durette, former Vice-Chairperson, and Mr. Edmund E. Tobin, Vice-Chairperson, considered the above-noted application.

Section 16.1 of the *Canada Labour Code (Part I–Industrial Relations)* (the *Code*) provides that the Board may decide any matter before it without holding an oral hearing. The Board is satisfied that the parties' submissions and documents on file are sufficient to decide the application without the requirement of an oral hearing.

Counsel of Record

Ms. Beth Symes, for the Canadian Union of Public Employees, Airline Division, Air Canada Component;
Mr. John D. Lewis, for Air Canada;

I–Nature of the Application

[1] By application filed on September 6, 2006, the Canadian Union of Public Employees, Airline Division,

Un banc de révision du Conseil, composé de M. Warren R. Edmondson, Président, ainsi que de M[e] Julie M. Durette, ancienne Vice-présidente, et de M[e] Edmund E. Tobin, Vice-président, a examiné la demande susmentionnée.

L'article 16.1 du *Code canadien du travail (Partie I – Relations du travail)* (le *Code*), prévoit que le Conseil peut trancher toute affaire dont il est saisi sans tenir d'audience. Le Conseil est convaincu que les observations des parties et les documents au dossier lui suffisent pour trancher la demande sans tenir d'audience.

Procureurs inscrits au dossier

M[e] Beth Symes, pour le Syndicat canadien de la fonction publique, division du transport aérien, élément Air Canada;
M[e] John D. Lewis, pour Air Canada.

I – Nature de la demande

[1] Dans le cadre d'une demande présentée le 6 septembre 2006, le Syndicat canadien de la fonction

Air Canada Component (the applicant or the union) asked the Board to: (1) reconsider, pursuant to section 18 of the *Code*, the Board's decision in *Air Canada*, [2006] CIRB no. 358; (2) issue an interim order, pursuant to section 19.1 of the *Code*, staying *Air Canada (358)*, *supra*; and (3) issue an order, pursuant to sections 99, 134 and 156 of the *Code*, declaring that Air Canada (the employer) has breached certain provisions of Parts I and II of the *Code*.

[2] On October 25, 2006, the Board rendered its decision with respect to the application for an interim order pursuant to section 19.1 of the *Code* (*Air Canada*, October 25, 2006 (CIRB LD 1519)) and dismissed the applicant's request for a stay of *Air Canada (358)*, *supra*.

II–Background

[3] *Air Canada (358)*, *supra*, sets out the facts that are relevant to this longstanding dispute. Only a brief summary of the relevant recent facts is necessary in order to understand this dispute.

[4] Following the most recent amendments to Part II of the *Code* (Occupational Health and Safety), a policy health and safety committee and six workplace health and safety committees were established at Air Canada. The Board's decision *Air Canada (LD1519)*, *supra* states that, of the 7,000 flight attendants employed by Air Canada, approximately 25 fulfill—either on a full-time or part-time basis—duties as employee health and safety representatives and members of these committees.

[5] On September 29, 2003, the employer forwarded to the union a Payment of Wages Policy which it had unilaterally formulated and which addressed, among other things, the number of hours that could be spent by the flight released attendants performing health and safety duties and the rate of pay for those hours. The union contested the proposed policy and it filed a complaint with the Board, on November 5, 2003, asking the Board to find that various provisions of the *Code* had been contravened and asking the Board to set aside the policy.

publique, division du transport aérien, élément Air Canada (le requérant ou le syndicat), a demandé au Conseil : (1) de réexaminer la décision du Conseil dans *Air Canada*, [2006] CCRI n° 358, en vertu de l'article 18 du *Code*; (2) de rendre une ordonnance provisoire, en vertu de l'article 19.1 du *Code*, afin de suspendre l'exécution de la décision rendue dans *Air Canada (358)*, précitée; et (3) de rendre une ordonnance, en vertu des articles 99, 134 et 156 du *Code*, déclarant qu'Air Canada (l'employeur) a contrevenu à certaines dispositions des parties I et II du *Code*.

[2] Le 25 octobre 2006, le Conseil a rendu sa décision relativement à la demande d'ordonnance provisoire en vertu de l'article 19.1 du *Code* (*Air Canada*, 25 octobre 2006 (CCRI LD 1519)) et a rejeté la demande visant à suspendre l'exécution de la décision rendue dans *Air Canada (358)*, précitée.

II – Contexte

[3] Les faits du différend qui oppose les parties depuis des années sont exposés dans *Air Canada (358)*, précitée. Un simple résumé des derniers faits pertinents suffit ici pour comprendre ce litige.

[4] À la suite de la dernière modification de la Partie II du *Code* (Santé et sécurité au travail), Air Canada a constitué un comité d'orientation en matière de santé et de sécurité et six comités locaux de santé et de sécurité au travail. Dans la décision *Air Canada (LD1519)*, précitée, il est indiqué que plus ou moins 25 des 7 000 agents de bord travaillant pour Air Canada s'acquittent – soit à temps plein, soit à temps partiel – de diverses fonctions à titre de représentant des employés en matière de santé et de sécurité et de membre des comités.

[5] Le 29 septembre 2003, l'employeur a transmis au syndicat copie d'une politique sur la rémunération qu'il avait rédigée unilatéralement et dans laquelle il fixait notamment le nombre d'heures que les agents de bord libérés de leurs fonctions en vol pouvaient consacrer aux comités de santé et de sécurité, ainsi que le taux de rémunération qui s'appliquait à ces heures. Le syndicat a contesté la politique proposée et a déposé une plainte, le 5 novembre 2003, dans laquelle il demandait au Conseil de déclarer que l'employeur avait contrevenu à diverses dispositions du *Code* et d'annuler l'application de la politique.

[6] On November 21, 2003, the parties agreed to the terms of a Memorandum of Agreement (the Memorandum), which set out the mediation process they had agreed to follow in order to attempt to resolve the issues that were in dispute. The terms of the Memorandum are contained in *Air Canada (LD1519)*, *supra*. In the event that mediation proved unsuccessful, the Memorandum provided that the remaining issues that were alleged to constitute violations of Parts I and II of the *Code* would be referred to the same Chairperson or Vice-Chairperson of the Board who had acted as the mediator, for determination in accordance with the provisions of the *Code*.

[7] In accordance with this Memorandum, the Board's Chairperson attempted to mediate these issues. Mediation proved unsuccessful and the union's complaint was therefore referred for determination to the same Chairperson, who by that time had become the former Chairperson of the Board. *Air Canada (358)*, *supra*, was ultimately issued on August 16, 2006, by the former Chairperson (the original panel).

[8] In *Air Canada (358)*, *supra*, the original panel concluded that clear collective agreement direction was lacking in regards to the issues in dispute. The collective agreement did not specify the number of hours to be spent by attendants performing health and safety duties and the rate of pay for those hours.

[9] The original panel reviewed the practices of the parties, the provisions of their collective agreement and a 1992 decision of a regional safety officer (now known as an appeals officer) relating to this matter. The original panel determined that the flight attendants performing health and safety duties should be compensated at a ratio of 80 to 138 (i.e. 58%) of their flying rate, for those duties. It also concluded that the issues relating to the number of hours to be worked, and the number of employees to be flight released to perform health and safety duties, were matters that fell within the joint responsibility of the chairpersons of the committees. The original panel did not find that any of the provisions of the *Code* had been contravened by the employer.

[10] Approximately one week after the issuance of *Air Canada (358)*, *supra*, Air Canada announced the implementation of its 2006 Payment of Wages Policy. According to the employer, the 2006 policy implements

[6] Le 21 novembre 2003, les parties ont conclu un protocole d'entente (le protocole), qui définissait les paramètres du processus de médiation auquel les parties acceptaient de se soumettre afin de résoudre les questions en litige. Les modalités du protocole sont reproduites dans *Air Canada (LD1519)*, précitée. En cas d'échec de la médiation, le protocole prévoyait que les questions en litige qui constituaient prétendument des violations des parties I et II du *Code* seraient renvoyées au Président ou au Vice-président du Conseil qui avait agi à titre de médiateur, afin qu'elles soient tranchées conformément aux dispositions du *Code*.

[7] Conformément au protocole, le Président du Conseil a assumé le rôle de médiateur afin d'aider les parties à résoudre leur différend. La médiation n'a pas donné les résultats escomptés, si bien que la plainte a été renvoyée au même Président (le banc initial) – lequel était devenu l'ancien Président du Conseil dans l'intervalle – qui a rendu sa décision dans *Air Canada (358)*, précitée, le 16 août 2006.

[8] Dans *Air Canada (358)*, précitée, le banc initial a conclu que la convention collective ne fournissait pas d'indications précises sur la façon de résoudre les questions en litige. Elle ne précisait pas le nombre d'heures que les agents de bord étaient censés consacrer aux comités de santé et de sécurité, ni le taux de rémunération qui s'appliquait à ces heures.

[9] Le banc initial a examiné les pratiques des parties, les dispositions de leur convention collective, ainsi qu'une décision rendue en 1992 par l'agent régional de sécurité (qui porte aujourd'hui le titre d'agent d'appel) relativement à cette affaire. Le banc initial a déterminé que les agents de bord devaient être rémunérés selon un ratio de 80 à 138 (c.-à-d. 58 %) de leur tarif de service en vol lorsqu'ils s'acquittaient de leurs responsabilités en matière de santé et de sécurité. Il a aussi conclu qu'il appartenait aux coprésidents des comités de régler la question du nombre d'heures à consacrer à ces activités et du nombre d'employés qui devaient être libérés de leurs fonctions en vol pour s'acquitter de leurs tâches à titre de membre de comités de santé et de sécurité. Le banc initial n'a toutefois pas conclu que l'employeur avait contrevenu à une ou plusieurs disposition du *Code*.

[10] Environ une semaine après que le Conseil eut rendu sa décision dans *Air Canada (358)*, précitée, Air Canada a annoncé la mise en oeuvre de sa politique de 2006 sur la rémunération. L'employeur prétend que

the rulings made in *Air Canada (358)*, *supra*. The union, on the other hand, is of the view that the 2006 policy contravenes several sections of the *Code*.

III–Position of the Parties

A–The Union

[11] The union submits that the Board made serious errors of law and failed to respect principles of natural justice.

[12] The applicant states that the original panel's finding, that a key purpose of Part II of the *Code* is that no health and safety committee member should lose income when performing health and safety duties, is contrary to the specific wording of section 135.1(11) of the *Code*, ignores the legislative history of the provisions, and flies in the face of the *Code* amendments that came into effect in 2000. According to the applicant, as a result of the amendments, income protection is no longer the underpinning for the payment of those performing health and safety duties. Instead, members are entitled to be compensated for the time they spend on health and safety matters, whether inside or outside their normal working hours. Consequently, argues the union, the Board's determination constitutes a fundamental error in law that ignores the specific provisions of section 135.1(11) of the *Code* and that effectively turns back the clock to a time before the amendments were made to the *Code*.

[13] According to the applicant, the Board erred in law when it considered irrelevant factors in regard to the nature and scope of health and safety work as compared to flying duties, when it found that health and safety work is less physically demanding than flying and, therefore, less valuable to the employer, and when it ultimately ruled that health and safety committee members were only entitled to 58% of their regular flying rate. The applicant points out that the regular work of flight attendants is to fly. Consequently, flight attendants who are removed from their flying duties to perform health and safety functions should be paid at

cette politique met à exécution la décision rendue dans *Air Canada (358)*, précitée. Le syndicat estime pour sa part qu'elle contrevient à plusieurs dispositions du *Code*.

III – Position des parties

A – Le syndicat

[11] Le syndicat prétend que le Conseil a commis de graves erreurs de droit et qu'il a omis de respecter les principes de justice naturelle.

[12] Le requérant affirme que la conclusion du banc initial, selon laquelle la partie II du *Code* vise essentiellement à ce que les membres des comités de santé et de sécurité ne soient pas pénalisés financièrement du fait de leurs activités, va à l'encontre du libellé explicite du paragraphe 135.1(11) du *Code*, qu'elle fait abstraction de l'évolution historique des dispositions et qu'elle ne concorde pas avec les modifications du *Code* qui sont entrées en vigueur en 2000. Le requérant est d'avis que la rémunération des membres des comités de santé et de sécurité ne s'articule plus autour du principe de la protection de leur revenu depuis que la partie II du *Code* a été modifiée. Les membres ont désormais le droit d'être rémunérés pour le temps qu'ils consacrent à ces activités, que ce soit durant leur horaire de travail normal ou non. D'après le syndicat, il s'ensuit que la décision du Conseil est entachée d'une erreur de droit fondamentale en ce qu'elle fait abstraction des dispositions explicites du paragraphe 135.1(11) du *Code* et qu'elle nous ramène à toutes fins utiles plusieurs années en arrière, avant que le *Code* n'eut été modifié.

[13] Le requérant estime que le Conseil a commis une erreur de droit en tenant compte de facteurs non pertinents eu égard à la nature et à la portée des activités des membres des comités de santé et de sécurité par rapport aux fonctions en vol, en concluant que les premières étaient moins exigeantes physiquement et qu'elles revêtaient dès lors une valeur moindre pour l'employeur et en concluant en bout de ligne que les membres des comités de santé et de sécurité avaient seulement droit à 58 % de leur tarif régulier de service en vol. Le requérant précise que la fonction habituelle des agents de bord est d'assurer le

their flight credit rate, the same rate they would have received had they flown.

[14] The applicant submits that by only awarding the attendants 58% of their flying rate, the Board wrongly applied section 135.1(11) of the *Code*, wrongly amended the collective agreement, and wrongly assumed jurisdiction to establish a new rate of pay for the health and safety work. According to the union, there is nothing in either the *Code* or the Memorandum that gives the Board the power to establish a new rate of pay for health and safety work.

[15] The union states that, according to the Memorandum, the Board was to determine the outstanding issues in accordance with the principles of the *Code*. Therefore, it argues that the original panel had to consider all the provisions of the *Code*, including section 147 which provides for no penalization of employees who perform health and safety functions.

[16] According to the applicant, *Air Canada (358)*, *supra*, results in flight attendants who perform health and safety duties being effectively penalized for a variety of reasons, including the fact that they will be paid at a discounted rate of pay for the health and safety work they perform.

[17] The applicant further submits that the original panel failed to exercise its jurisdiction by not concluding that Air Canada's conduct, which was under review in *Air Canada (358)*, *supra*, and its conduct subsequent to the release of that decision, contravened various provisions of the *Code*. The applicant argues that the Board did not provide any evidence for its conclusion that no labour relations purpose would be served by finding that Air Canada had violated sections of the *Code*.

[18] As relief, the union requests that the Board, among other things: (1) set aside the portions of *Air Canada (358)*, *supra*, that violate the *Code* and/or breach the collective agreement; (2) order the employer to pay the attendants their flying rate of pay for each hour of health and safety functions performed; and (3) order the

service à bord des aéronefs; il s'ensuit que ceux qui sont libérés de leurs fonctions en vol pour s'acquitter de leurs responsabilités en matière de santé et de sécurité doivent être rémunérés au même tarif que lorsqu'ils fournissent les services en vol.

[14] Le requérant avance qu'en déterminant que les agents de bord avaient droit à seulement 58 % de leur tarif de service en vol, le Conseil a fait erreur dans son application du paragraphe 135.1(11) du *Code* en l'espèce en modifiant la convention collective et en s'arrogeant le pouvoir d'établir un nouveau taux de rémunération pour les membres des comités de santé et de sécurité. Selon le syndicat, ni le *Code* ni le protocole n'accordent au Conseil le pouvoir d'établir un nouveau taux de rémunération à cet égard.

[15] Le syndicat poursuit en disant que, en vertu du protocole, le Conseil était censé trancher les questions en litige en appliquant les principes établis par le *Code*. Le Conseil devait donc tenir compte de toutes les dispositions du *Code*, y compris l'article 147 qui interdit à l'employeur de pénaliser les membres des comités de santé et de sécurité.

[16] Le requérant soutient que la décision rendue dans *Air Canada (358)*, précitée, a pour conséquence de pénaliser les agents de bord qui sont membres de comités de santé et de sécurité, et ce, pour diverses raisons, y compris le fait qu'ils sont alors rémunérés à un taux moindre lorsqu'ils s'acquittent de leurs responsabilités en matière de santé et de sécurité.

[17] Le requérant ajoute que le banc initial a omis d'exercer sa compétence quand il a conclu qu'Air Canada, dont la conduite a été scrutée dans *Air Canada (358)*, précitée, n'avait pas contrevenu à diverses dispositions du *Code* avant et après le prononcé de sa décision. Il poursuit en disant que le Conseil n'a pas étayé sa conclusion selon laquelle il ne serait d'aucune utilité sur le plan des relations du travail de conclure qu'Air Canada avait contrevenu à certaines dispositions du *Code*.

[18] À titre de mesure de redressement, le syndicat demande notamment au Conseil : (1) d'annuler les aspects de la décision rendue dans *Air Canada (358)*, précitée, qui vont à l'encontre des dispositions du *Code* ou de la convention collective; (2) d'enjoindre à l'employeur de rémunérer les agents de bord à leur tarif

employer to cease and desist from implementing its 2006 Payment of Wages Policy.

B–The Employer

[19] The employer submits that this application for reconsideration should be dismissed. It argues that it does not persuasively reveal errors of law or policy that warrant reconsideration. It argues that the Board respected the principles of natural justice. According to the employer, this reconsideration application constitutes nothing more than an attempt by the applicant to reargue its case, by presenting the same arguments made to the original panel and by introducing new arguments that it failed to make at the hearing.

[20] The employer states that the Board's jurisprudence establishes that reconsideration of its decisions, given the wording of section 44 of the *Canada Industrial Relations Board Regulations, 2001* (the *Regulations*), should only occur in exceptional circumstances. The employer submits that the Board's reconsideration powers under section 18 of the *Code* are not intended to be an appeal process and that section 22 of the *Code* underscores the finality of Board decisions.

[21] The employer states that *Air Canada (358)*, *supra*, is a very unique decision that was issued in regards to an unconventional workplace and it answered the question both parties asked the Board to answer. The employer argues that the Board found that the proper interpretation of section 135.1(11), as it concerns the attendant's regular rate of pay, is that both part-time and full-time attendants who are flight released for health and safety work should be paid 58% of their flying rate of pay.

[22] The employer argues that the Board did not indicate anywhere in its decision that health and safety duties were easier than, or not as valuable as, flying duties. The employer argues that since there is a collective agreement in this case, section 135.1(11) required the Board to look at that document to determine the regular rate of pay for flight attendants doing health and safety work. The employer argues that the Board's conclusions were reasonable, given the lack

de service en vol pour chaque heure qu'ils consacrent aux comités de santé et de sécurité; et (3) d'enjoindre à l'employeur de cesser d'appliquer la politique de 2006 sur la rémunération.

B – L'employeur

[19] L'employeur estime que la demande de réexamen doit être rejetée car elle ne met au jour aucune erreur de droit ou de principe flagrante qui justifierait que le Conseil réexamine sa décision. Il se dit d'avis que le Conseil a respecté les principes de justice naturelle. À son point de vue, la demande de réexamen n'est rien de plus qu'une tentative de la part du syndicat de plaider à nouveau sa cause en réitérant les arguments qu'il a fait valoir devant le banc initial et en avançant des arguments qu'il a omis de présenter à l'audience.

[20] L'employeur soutient que la jurisprudence du Conseil établit le principe que, en raison du libellé de l'article 44 du *Règlement de 2001 sur le Conseil canadien des relations industrielles* (le *Règlement*), ses décisions ne sont susceptibles de réexamen que dans les cas où il existe des circonstances exceptionnelles. L'employeur poursuit en disant que les pouvoirs de réexamen qui sont conférés au Conseil en vertu de l'article 18 du *Code* ne constituent pas un recours en appel et que l'article 22 du *Code* met en relief le caractère définitif des décisions du Conseil.

[21] L'employeur ajoute que *Air Canada (358)*, précitée, est une décision unique en son genre qui a été rendue relativement à un milieu de travail hors du commun et qui répondait à la question que les deux parties avaient posée au Conseil. L'employeur avance que le Conseil a interprété le paragraphe 135.1(11) correctement en concluant que le taux régulier de rémunération qui s'appliquait aux agents de bord à temps plein et à temps partiel qui sont libérés de leurs fonctions en vol afin de se consacrer aux comités de santé et de sécurité correspondait à 58 % de leur tarif de service en vol.

[22] L'employeur soutient que le Conseil n'a nulle part indiqué dans sa décision que les fonctions liées à la santé et à la sécurité étaient plus faciles à accomplir, ou avaient moins de valeur que les fonctions en vol. Puisque les parties sont liées par une convention collective dans ce cas-ci, le Conseil était obligé, en vertu du paragraphe 135.1(11), d'en tenir compte pour déterminer le taux régulier de rémunération des agents de bord qui sont membres de comités de santé et de

of any agreement between the parties and the lack of clear collective agreement language on this issue.

[23] The employer submits that the applicant simply does not agree with the new wage rate determined by the Board. The employer ventures that the applicant would not be trying to attack the Board's reasoning as constituting errors of law or policy if the Board had used the same reasoning and arrived at a ratio of payment of one flight credit for one hour of health and safety work.

[24] The employer disagrees with the applicant's submission that the Board failed to exercise its jurisdiction by not concluding that Air Canada had contravened the *Code*. The employer argues that the Board did in fact exercise its jurisdiction. It was exercised by using the discretion that it has under the *Code* not to grant relief to the applicant.

[25] Lastly, the employer asks the Board to strike out all paragraphs of the union's reconsideration application that relate to the implementation of its 2006 Payment of Wages Policy, which was issued subsequent to the release of *Air Canada (358)*, *supra*. The employer argues that the allegations surrounding this new issue have been improperly pleaded in the course of this application for reconsideration and should be the subject of a new complaint before the Board.

IV–Analysis and Decision

A–The Memorandum

[26] The parties entered into a Memorandum that described the resolution process they agreed to follow in relation to the complaint that was before the original panel. The Memorandum provided that the parties would endeavour to resolve through mediation—with the Board's Chairperson or a Vice-Chairperson acting as the mediator—the issues raised in the complaint relating to "the selection/removal of health and safety committee members, the location of offices for health and safety committee members and ... the issues of pay,

sécurité. L'employeur estime que les conclusions du Conseil étaient raisonnables, compte tenu de l'absence d'entente entre les parties et de l'absence de disposition explicite sur cette question dans la convention collective.

[23] L'employeur fait valoir que le requérant n'accepte tout simplement pas le nouveau taux de rémunération qui a été fixé par le Conseil. Il avance l'hypothèse que le requérant ne tenterait pas d'attaquer le raisonnement du Conseil en prétendant qu'il est entaché d'erreurs de droit ou de principe si le Conseil avait appliqué ce même raisonnement mais en était arrivé à un taux de rémunération égal à celui du tarif de service en vol pour chaque heure consacrée aux comités de santé et de sécurité.

[24] L'employeur conteste l'argument du requérant selon lequel le Conseil a omis d'exercer sa compétence en ne tirant pas la conclusion qu'Air Canada avait contrevenu au *Code*. Il soutient qu'en se prévalant du pouvoir discrétionnaire qui lui est conféré par le *Code* de ne pas accorder de mesure de redressement au requérant, le Conseil se trouve au contraire à avoir exercé sa compétence.

[25] En dernier lieu, l'employeur demande au Conseil de rejeter tous les aspects de la demande de réexamen se rapportant à la mise en oeuvre de la politique de 2006 sur la rémunération qui a été appliquée après le prononcé de la décision dans *Air Canada (358)*, précitée. Il avance que les allégations concernant cette nouvelle question ont été plaidées de façon irrégulière dans le contexte de la demande de réexamen en instance et qu'elles devraient faire l'objet d'une nouvelle plainte devant le Conseil.

IV – Analyse et décision

A – Le protocole

[26] Les parties ont conclu un protocole qui décrivait le processus auquel elles avaient convenu de se soumettre relativement à la plainte en instance devant le banc initial. Ce protocole prévoyait que les parties devaient tenter de résoudre, par la voie de la médiation – au cours de laquelle le Président ou un Vice-président du Conseil agirait à titre de médiateur – les questions soulevées dans la plainte qui avaient trait à « la sélection ou au retrait des membres des comités de santé et de sécurité, [à] l'emplacement des bureaux des

time, accountability for time, and location of offices for health and safety committee members."

[27] Given that the constructive settlement of disputes promotes long-term industrial relations stability in the workplace, the Board is reluctant to interfere with agreements of this type. While the Memorandum did not resolve the substantive issues that divided the parties, it did nevertheless constitute an agreement regarding the terms for a process the parties agreed to follow in their attempt to have this dispute resolved. As the Board stated in *NorthwesTel Inc.*, [2003] CIRB no. 226:

> We applaud the parties for taking the initiative to resolve their differences before coming to the Board. **The Board has a long-standing practice of encouraging parties to reach mutually acceptable settlements on disputes arising between them and, on many occasions, the Board's labour relations officers assist the parties to this end. Indeed, the most recent amendments to the *Code* include a general power to assist the parties under section 15.1(1).**
>
> (page 5; emphasis added)

[28] Once the parties to a dispute before the Board enter into a settlement agreement, the Board has indicated that it has jurisdiction to enforce the terms of that settlement:

> ... where the parties have engaged in the informal settlement process contemplated by the express provisions and general statutory objectives of the *Code*, to resolve issues in disputes that are properly before it, **the Board has the necessary jurisdiction to determine the issue of whether a settlement has in fact been reached, and if so, to enforce its terms**. ...
>
> (*Canadian National Railway Company*, [2006] CIRB no. 362, page 17; emphasis added)

[29] In accordance with the Memorandum, the former Chairperson agreed to act as mediator. Accepting this assignment was consistent with the general objectives set out in the Preamble to the *Code* and the specific jurisdiction granted to the Board by section 15.1(1) of the *Code* to mediate disputes.

[30] Unfortunately, the mediation initiative proved unsuccessful. As provided for in the Memorandum, the former Chairperson then proceeded to consider, "in accordance with the provisions of the *Code*," the

membres de ces comités et ... [aux] questions relatives à [leur] rémunération, [aux] heures consacrées à ces comités, [à] la consignation de ces heures et [à] l'emplacement de leurs bureaux » (traduction).

[27] Partant du principe que le règlement positif des différends favorise la stabilité des relations du travail à long terme, le Conseil se montre réticent à s'ingérer dans les ententes de ce genre. Si le protocole n'a guère permis de résoudre les divergences de vues fondamentales qui existaient entre les parties, il n'en reste pas moins qu'il établissait les modalités d'un processus auquel les parties avaient convenu de se soumettre dans le but de résoudre leur différend. Pour reprendre les propos du Conseil dans *NorthwesTel Inc.*, [2003] CCRI n° 226 :

> Nous félicitons les parties pour avoir pris l'initiative de résoudre leurs différends avant de se présenter devant le Conseil. **Le Conseil a toujours encouragé les parties à conclure des règlements mutuellement acceptables à l'égard de leurs différends, et il arrive souvent que les agents des relations de travail du Conseil viennent en aide aux parties à cette fin. De fait, les modifications les plus récentes du *Code* incluent un pouvoir général d'aider les parties, lequel pouvoir est prévu au paragraphe 15.1(1).**
>
> (page 5; c'est nous qui soulignons)

[28] Dès que les parties à un litige qui a été soumis au Conseil en viennent à un règlement, le Conseil considère qu'il possède la compétence nécessaire pour en faire appliquer les modalités :

> ... lorsque les parties se sont engagées dans le processus informel de règlement prévu dans les dispositions expresses et les objectifs généraux du *Code*, en vue de régler des questions en litige ayant été dûment soumises devant le Conseil, **il en résulte que celui-ci a la compétence nécessaire pour déterminer s'il y a bel et bien eu entente et, le cas échéant, pour en faire appliquer les modalités**...
>
> (*Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada*, [2006] CCRI n° 362, page 17; c'est nous qui soulignons)

[29] Conformément au protocole conclu par les parties, l'ancien Président a accepté de jouer le rôle de médiateur, ce qui s'accordait avec les objectifs généraux qui sont énoncés dans le préambule du *Code* et la compétence expresse que le paragraphe 15.1(1) du *Code* confère au Conseil selon laquelle il peut aider les parties à régler leurs différends.

[30] L'effort de médiation n'a malheureusement pas donné les résultats escomptés. Ainsi que le prévoyait le protocole, l'ancien Président a alors entrepris d'examiner, « conformément aux dispositions du

remaining issues that were alleged to constitute violations of Part I and Part II of the *Code*. In hearing the complaint, the former Chairperson was able to draw on the considerable experience he had already acquired in handling labour relations disputes in the airline industry in general, and on the insights he had gained during the mediation process regarding the issues that underlied this specific dispute.

[31] It is clear from *Air Canada (358)*, *supra*, that one of the key issues underlying the parties' dispute was the amount of pay that the flight attendants should receive for the health and safety duties they perform. It is also clear that the parties had been attempting to resolve this issue for a long time.

[32] Health and safety officers administer and enforce Part II of the *Code*. They are appointed by the Minister of Labour and, presently, they occupy positions within the Department of Human Resources and Social Development Canada (HRSDC). In 1991, a health and safety officer issued a direction to Air Canada regarding this issue. In 1992, a Regional Safety Officer (RSO), also appointed by the Minister of Labour pursuant to Part II of the *Code*, heard the appeal filed concerning that direction. The RSO addressed issues regarding the scheduling of the health and safety committee meetings. He also decided that Air Canada should pay the attendants those wages that they would have normally earned, in a manner consistent with their duties at the time, for the time spent performing health and safety functions. Unfortunately for the parties, this decision did not resolve the remuneration issue.

[33] Given the longstanding nature of this dispute, the wording of the Memorandum, the fact that several obvious issues were underlying this dispute, the fact that the parties sought the Board's assistance in resolving these issues, the Board's mandate to encourage the constructive settlement of disputes, and the importance the Board places in respecting settlements negotiated in good faith in regards to either procedural or substantive matters, it is not surprising that the original panel tackled the fundamental issue of remuneration, along with other issues, in its decision.

Code » (traduction), les questions en litige qui constituaient prétendument des violations de la partie I et de la partie II du *Code*. En instruisant la plainte, l'ancien Président a pu mettre à profit l'expérience considérable qu'il possédait déjà en matière de règlement de conflits de travail dans le secteur du transport aérien en général et la connaissance approfondie des questions sous-jacentes à ce différend particulier que le processus de médiation lui avait permis d'acquérir.

[31] Il est indéniable que l'une des principales questions en litige dans *Air Canada (358)*, précitée, était le taux de rémunération des agents de bord qui sont membres de comités de santé et de sécurité. Il est aussi manifeste que c'était là un problème que les parties tentaient de résoudre depuis des années.

[32] Les agents de santé et de sécurité ont pour mandat d'administrer et de faire appliquer la partie II du *Code*. Ils sont nommés par le ministre du Travail et ils sont actuellement rattachés au ministère des Ressources humaines et Développement social Canada (RHDSC). En 1991, un agent de santé et de sécurité a émis une instruction à Air Canada relativement à cette question. En 1992, un agent régional de sécurité (ARS), qui est aussi nommé par le ministre du Travail en vertu de la partie II du *Code*, a instruit l'appel qui avait été déposé relativement à cette instruction. L'ARS s'est prononcé sur des questions ayant trait au calendrier des réunions des comités de santé et de sécurité. Il a également décidé qu'Air Canada devait verser aux agents de bord la rémunération à laquelle ils auraient généralement eu droit, de façon compatible à leurs fonctions à ce moment-là, lorsqu'ils s'acquittaient de leurs responsabilités en matière de santé et de sécurité. Malheureusement pour les parties, le problème du taux de rémunération est demeuré entier, même après cette décision.

[33] Compte tenu du libellé du protocole et du fait que le différend perdure depuis des années, qu'il soulève plusieurs questions évidentes, que les parties ont sollicité l'aide du Conseil pour résoudre ce différend et compte tenu également du mandat du Conseil, qui est d'encourager le règlement positif des différends, et de l'importance qu'il attache à l'application des règlements négociés de bonne foi en vue de résoudre des questions de procédure ou de fond, il n'est pas surprenant que le banc initial se soit employé, dans sa décision, à résoudre la question fondamentale du taux de rémunération parallèlement à diverses autres questions.

[34] This reconsideration panel, however, is not being asked to analyse what motivated the original panel to issue *Air Canada (358)*, *supra*. Rather, this application for reconsideration is asking the Board to determine whether that decision contains errors of law or policy or fails to respect the principles of natural justice.

[35] Had the decision in question been rendered by an arbitrator, acting pursuant to the dispute resolution mechanism in the collective agreement, then the Board would have had no jurisdiction to reconsider it. Similarly, had the former Chairperson indicated what the regular rate of pay should be for the health and safety work in a mediation report as part of the mediation process between the parties, then that report could not have been reconsidered pursuant to the *Code*.

[36] The situation in this case, however, is that *Air Canada (358)*, *supra*, was issued by an original panel of the Board and the Board now finds itself seized of an application to reconsider that decision. It is not an option for the reconsideration panel to decline to consider the application for reconsideration on the basis that the original panel appears to have followed the terms of the parties' Memorandum and that the original panel appears to have done its best to address the underlying issues to the dispute. One must look to the *Code*, and not the Memorandum signed by the parties to this dispute, in order to determine whether the original panel properly exercised its jurisdiction.

[37] Once seized of an application for reconsideration, the Board must proceed to deal with the application in the same manner it deals with all other applications for reconsideration. This reconsideration panel's task is to apply the provisions of the *Code* and *Regulations* in light of the relevant jurisprudence, and determine whether sufficient grounds have been established for setting aside the original panel's decision. The question this panel must address is whether *Air Canada (358)*, *supra*, contains errors of law or policy or fails to respect the principles of natural justice.

B–Part II of the *Code*

[38] The purpose of Part II of the *Code* is to prevent accidents and injury to health arising out of, or linked with or occurring in, the course of employment. Part II

[34] Cela dit, il n'incombe pas au banc de révision d'analyser les raisons qui ont amené le banc initial à rendre la décision *Air Canada (358)*, précitée. Dans le cadre de la présente demande de réexamen, le Conseil doit plutôt déterminer si cette décision est entachée d'erreurs de droit ou de principe ou fait abstraction des principes de justice naturelle.

[35] Si la décision en cause avait été rendue par un arbitre, en application d'une méthode de règlement des différends prévue par la convention collective, le Conseil n'aurait pas eu la compétence nécessaire pour réexaminer cette décision. Dans le même ordre d'idées, si l'ancien Président avait établi le taux régulier de rémunération des membres des comités de santé et de sécurité au terme du processus de médiation, le rapport du médiateur n'aurait pas pu faire l'objet d'un réexamen en vertu du *Code*.

[36] La situation est toutefois différente en l'espèce, puisque la décision dans *Air Canada (358)*, précitée, a été rendue par un banc initial du Conseil et que le Conseil est maintenant saisi d'une demande de réexamen de cette décision. Le banc de révision ne peut pas refuser de prendre la demande de réexamen en considération parce que le banc initial semble avoir appliqué les modalités du protocole des parties et n'avoir ménagé aucun effort pour résoudre les questions en litige. Il faut en effet se reporter au *Code* plutôt qu'au protocole conclu entre les parties pour déterminer si le banc initial a exercé sa compétence comme il se devait.

[37] Dès qu'il est saisi d'une demande de réexamen, le Conseil doit entreprendre de statuer sur cette demande de la même manière qu'il statue sur toutes les autres demandes de réexamen. Le rôle du présent banc de révision est d'appliquer les dispositions du *Code* et du *Règlement* en tenant compte de la jurisprudence pertinente et de déterminer si le requérant a établi des moyens suffisants pour justifier l'annulation de la décision du banc initial. Le présent banc doit établir si la décision rendue dans *Air Canada (358)*, précitée, est entachée d'erreurs de droit ou de principe ou si le banc initial a omis de respecter des principes de justice naturelle.

B – La partie II du *Code*

[38] La partie II du *Code* a pour objet de prévenir les accidents et les maladies liés à l'occupation d'un emploi. Elle contient diverses dispositions générales sur

contains a comprehensive set of health and safety provisions that apply to all federal works, undertakings or businesses.

[39] Sections 124 to 126 of Part II of the *Code* set out the obligations that both employers and employees must meet to ensure safe workplaces. Part II grants health and safety officers, who occupy positions within the HRSDC Department and have no connection to this Board, a wide range of powers so that they may carry out their various duties. A health and safety officer who detects a contravention of a provision of Part II has the power to direct the employer or employee, as the case may be, to cease the contravention. In situations where the officer detects a danger in the workplace, Part II obliges the officer to issue a direction. Directions issued by the health and safety officer may be appealed to an official now known as an Appeals Officer. Subject to section 148, every person who contravenes a provision of Part II is guilty of an offence. Similarly, every person who contravenes a direction issued by a health and safety officer is guilty of an offence.

[40] In 1978, the Board was given jurisdiction to review all safety officer decisions regarding whether or not a danger existed in the workplace. Successive amendments to the *Code* removed that jurisdiction. Presently, Part II confers only very limited responsibilities on this Board in relation to health and safety matters. Those responsibilities will be reviewed later on in this decision.

[41] Part II requires employers, in certain circumstances, to create health and safety committees in their workplaces. Provisions regarding the composition, administration, duties and powers of these committees are set out in sections 134.1(1) to 135.1(14) of the *Code*. As a result of its obligations under Part II, Air Canada created a Policy Health and Safety Committee and various Workplace Health and Safety Committees.

C–*Air Canada (358)*, *supra*

[42] In the decision under review, the original panel concluded that there were two major issues underlying the complaint before it: (1) the health and safety hours to be worked by the attendants and the number of

la santé et la sécurité qui s'appliquent à toutes les entreprises de compétence fédérale.

[39] Les articles 124 à 126 de la partie II du *Code* définissent les obligations qui sont imposées aux employeurs et aux employés en matière de sécurité au travail. La partie II accorde une multitude de pouvoirs aux agents de santé et de sécurité, qui sont rattachés à RHDSC et qui n'ont aucun lien avec le Conseil, afin qu'ils puissent s'acquitter de leurs diverses fonctions. L'agent de santé et de sécurité qui constate qu'une disposition de la partie II a été violée peut enjoindre à l'employeur ou à l'employé, selon le cas, de mettre un terme à la violation. Si l'agent décèle la présence d'un risque au lieu de travail, il est obligé, en vertu de la partie II, d'émettre une instruction, laquelle peut être contestée en appel devant un représentant qui porte maintenant le titre d'agent d'appel. Sous réserve de l'article 148, quiconque contrevient à une disposition de la partie II commet une infraction au même titre que quiconque contrevient à une instruction donnée par un agent de santé et de sécurité.

[40] En 1978, le législateur a accordé au Conseil le pouvoir de réexaminer les décisions des agents de sécurité concernant l'existence ou non d'un danger au lieu de travail. Dans la foulée des diverses modifications qui ont été apportées au *Code* par la suite, ce pouvoir a été retiré au Conseil. À l'heure actuelle, la partie II ne confère au Conseil que des responsabilités très limitées en matière de santé et de sécurité. Nous reviendrons sur ces responsabilités un peu plus loin dans la présente décision.

[41] La partie II établit que les employeurs doivent créer, dans certaines circonstances, des comités de santé et de sécurité au travail. Les dispositions relatives à la composition, à l'administration, aux pouvoirs et aux responsabilités de ces comités se trouvent aux paragraphes 134.1(1) à 135.1(14) du *Code*. Afin de s'acquitter de ses obligations en vertu de la partie II, Air Canada a établi un comité d'orientation en matière de santé et de sécurité et des comités locaux de santé et de sécurité au travail.

C – *Air Canada (358)*, précitée

[42] Dans la décision faisant l'objet du réexamen, le banc initial a conclu que la plainte soulevait deux grandes questions, soit (1) le nombre d'heures que les agents de bord étaient censés consacrer aux comités de

attendants to be flight released to perform these functions; and (2) the remuneration to be paid to the flight attendants for the health and safety functions performed.

[43] Both the first issue, and the separate additional questions raised by the complaint, received little attention in *Air Canada (358)*, *supra*. The original panel indicated that the first issue was the responsibility of the joint chairpersons. It briefly addressed the additional questions. For reasons that will become apparent later in this decision, there is no need for this reconsideration panel to deal with these particular matters any further.

[44] The second issue, the amount of remuneration that the attendants were entitled to receive for the health and safety work they performed, was the subject of most of the original panel's attention in *Air Canada (358)*, *supra*.

[45] The wages that health and safety committee members are entitled to receive are prescribed by section 135.1(11) of the *Code*, which states:

> 135.1(11) A committee member shall be compensated by the employer for the functions described in paragraphs (10)(a) and (b), whether performed during or outside the member's regular working hours, **at the member's regular rate of pay or premium rate of pay, as specified in the collective agreement or, if there is no collective agreement, in accordance with the employer's policy**.
>
> (emphasis added)

[46] It is not necessary to linger over the differences there may be between the terms "regular rate" and "premium rate." For the purposes of this decision, it is sufficient to simply use the term "regular rate" of pay.

[47] A collective agreement was in force at all relevant times in the present case. It is clear from a reading of *Air Canada (358)*, *supra*, that the original panel was of a view that the collective agreement, on its face, did not clearly specify what was the regular rate of pay for flight attendants who were flight released to perform health and safety duties. The original panel thoroughly reviewed the provisions of the collective agreement and the practices of the parties when it considered this issue. After conducting a complicated mathematical analysis, the Board then concluded that the attendants who

santé et de sécurité et le nombre d'agents qui devaient être libérés de leurs fonctions en vol pour siéger à ces comités; et (2) le taux auquel ils devaient être rémunérés.

[43] La première question, tout comme les questions additionnelles et distinctes qui sont soulevées dans la plainte, ont reçu très peu d'attention dans *Air Canada (358)*, précitée. Le banc initial a statué qu'il appartenait aux coprésidents de régler la première question. Il s'est aussi penché brièvement sur les questions additionnelles. Pour des motifs qui deviendront bientôt évidents, il n'est pas nécessaire de poursuivre l'examen de ces points particuliers.

[44] C'est surtout la seconde question, c'est-à-dire le taux de rémunération applicable aux agents de bord qui sont membres de comités de santé et de sécurité, qui a retenu l'attention du banc initial dans *Air Canada (358)*, précitée.

[45] La rémunération à laquelle ont droit les membres des comités de santé et de sécurité est prescrite par le paragraphe 135.1(11) du *Code*, qui prévoit ceci :

> 135.1(11) Pour le total des heures qu'il consacre à ces activités, **l'employé a le droit d'être rémunéré par l'employeur au taux régulier ou majoré selon ce que prévoit la convention collective ou, à défaut, la politique de l'employeur**.
>
> (c'est nous qui soulignons)

[46] Il n'est pas nécessaire de s'attarder sur les différences qui peuvent exister entre les termes « taux régulier » et « taux majoré ». Aux fins de la présente décision, on utilisera simplement le terme « taux régulier » de rémunération.

[47] Il y avait en tout temps une convention collective en vigueur dans la présente affaire. Une chose est claire à la lecture de la décision rendue dans *Air Canada (358)*, précitée, c'est que le banc initial était d'avis que la convention collective ne précisait pas explicitement le taux régulier de rémunération qui s'appliquait aux agents de bord libérés de leurs fonctions en vol pour se consacrer aux tâches de comités de santé et de sécurité. Le banc initial a examiné en détail les dispositions de la convention collective et les pratiques des parties quand il s'est penché sur cette question. Au terme d'une

performed health and safety duties should receive the equivalent of 58% of their flying rate of pay:

> [40] For certainty, **OSH for representatives on part-time release should be compensated at a ratio of 80 to 138 of the flying rate for all hours of OSH worked**. For those full-time employees released to OSH duties, all OSH hours to their shadow bid level or yearly average limit should be paid at a ratio of 80 to 138 of their flying rate, with the expected duty period for full compensation being four days a week. Overtime should be compensated at a premium rate to be agreed upon. Banking, which has been a long-standing practice, should continue where appropriate.
>
> [41] It is the Board's view that **the payment of wages issue resolved as set out herein will, on all the evidence, compensate committee members at their regular rate as contemplated in the statute and in accordance with the collective agreement**. This approach, it is suggested, will allow the retention of most of the other elements and features of the collective agreement, including recognition of employee seniority and block bidding. ...
>
> (pages 28–29; emphasis added)

[48] The original panel took it upon itself to attempt to resolve the pay issue for the parties. What the original panel did was set the rate of pay that flight released attendants should be paid for the health and safety work. It determined that if Air Canada paid these attendants at a 58% rate, it would be acting in accordance with section 135.1(11) of the *Code* and with the collective agreement.

[49] The original panel ended its decision after it set the wage rate for the attendants. For the reasons contained in its decision, the original panel concluded that there would be no labour relations purpose served by finding that Air Canada had contravened any provisions of the *Code*.

[50] Given the wording of the Memorandum and the labour relations underlying the dispute between the parties, this reconsideration panel understands why the original panel felt compelled to address the rate of pay issue. The parties had requested in their Memorandum that the Board address it. The original panel had identified the pay issue as one of the underlying issues to the complaint before the Board. The dispute had been a longstanding one. Discussions had been unsuccessful. An adversarial mood prevailed. The

analyse mathématique complexe, il a conclu que les membres des comités de santé et de sécurité avaient droit à l'équivalent de 58 % de leur tarif de service en vol :

> [40] Afin de ne rien laisser au hasard, je tiens à préciser que **les membres à temps partiel des CSST ont le droit d'être rémunérés au tarif de service en vol suivant un ratio de 80 à 138 pour toutes les heures consacrées aux activités des comités**. Dans le cas des membres à temps plein, les heures sont rémunérées au tarif de service en vol, jusqu'à concurrence du nombre d'heures fictif qu'ils sont autorisés à choisir ou de leur limite annuelle moyenne, suivant un ratio de 80 à 138; au surplus, la période de service hebdomadaire ouvrant droit à pleine rémunération est de quatre jours. Les heures supplémentaires sont rémunérées au taux majoré qui sera déterminé conjointement par les parties. En ce qui concerne l'accumulation d'heures de travail, rien ne s'oppose à ce que cette pratique de longue date se poursuive lorsqu'il y a lieu.
>
> [41] Le Conseil est d'avis que, **selon l'ensemble de la preuve, la solution proposée dans la présente décision permettra de rémunérer les membres des comités à leur taux habituel conformément à la loi et à la convention collective**. À mon sens, cette proposition présente l'avantage de préserver la plupart des autres éléments et aspects de la convention collective, dont l'ancienneté des employés et le système de choix de blocs d'heures ...
>
> (pages 28-29; c'est nous qui soulignons)

[48] Le banc initial s'est efforcé de résoudre la question de la rémunération pour le compte des parties. Il a en fait établi le taux de rémunération qui s'appliquait aux membres des comités de santé et de sécurité. Il a déterminé qu'en les rémunérant à 58 % de leur tarif de service en vol, Air Canada s'acquitterait de ses obligations en vertu du paragraphe 135.1(11) du *Code* et de la convention collective.

[49] Le banc initial a conclu sa décision après avoir fixé le taux de rémunération des agents de bord. Pour les motifs qui y sont indiqués, il a énoncé qu'il ne serait d'aucune utilité sur le plan des relations du travail de conclure qu'Air Canada avait contrevenu au *Code*.

[50] Compte tenu du libellé du protocole et des relations de travail sous-jacentes au différend entre les parties, le présent banc de révision comprend pourquoi le banc initial s'est senti obligé de se pencher sur la question du taux de rémunération. Les parties avaient elles-mêmes demandé, dans leur protocole, que le Conseil examine cette question. Le banc initial avait déterminé que c'était l'une des questions fondamentales sous-jacente à la plainte déposée au Conseil. Le différend perdurait depuis des années et les discussions

dispute had escalated to the point where a complaint had been filed before the Board alleging that the employer had contravened various provisions of the *Code*. The hearing before the original panel had lasted 21 days.

[51] The legal test to be applied to an original panel decision under reconsideration, however, is not whether the panel acted reasonably in its attempts to assist the parties in resolving the issues underlying their dispute. This reconsideration panel is obliged to consider whether *Air Canada (358)*, *supra*, contains errors of law or policy that cast serious doubt on the interpretation of the *Code* or fails to respect the principles of natural justice.

[52] Notwithstanding the original panel's apparent well-intended desire to assist the parties, this panel is of the view that *Air Canada (358)*, *supra,* must be set aside on the basis that it contains errors of law and policy.

[53] In the reconsideration panel's view, the decision under review exceeds the Board's limited jurisdiction under Part II of the *Code* and it constitutes an improper exercise of the Board's remedial powers. Both these areas merit individual consideration.

1–The Board's Jurisdiction

[54] By setting the regular rate of pay and thereby effectively ordering Air Canada to pay its flight released attendants at that rate, the original panel exceeded the limited jurisdiction that Parliament conferred on the Board in relation to health and safety matters for two reasons: (a) the Board has no jurisdiction to set the regular rate of pay; and (b) the Board has no jurisdiction to make an order of this nature. This panel will deal with each of these issues separately.

(a) Regular Rate of Pay

[55] While the requirement under section 135.1(11) that employers must pay health and safety committee members their regular rate of pay is an important Part II obligation, it is but one of many obligations that Parliament has prescribed in relation to the administration and operation of these committees.

entre les parties n'avaient pas donné les résultats escomptés. Les parties étaient campées sur leurs positions. Le différend avait dégénéré au point où le Conseil avait reçu une plainte alléguant que l'employeur avait contrevenu à diverses dispositions du *Code*, et l'audience de cette plainte avait duré 21 jours.

[51] Cela dit, le critère juridique qui s'applique au réexamen de la décision d'un banc initial n'a pas pour objet de déterminer si le banc a agi d'une façon raisonnable en tentant d'aider les parties à résoudre les questions sous-jacentes à leur différend. Le présent banc de révision doit en fait déterminer si la décision rendue dans *Air Canada (358)*, précitée, est entachée d'erreurs de droit ou de principe qui remettent véritablement en question l'interprétation du *Code* ou si le banc initial a omis de respecter les principes de justice naturelle.

[52] Indépendamment du désir en apparence bien intentionné du banc initial de venir en aide aux parties, le présent banc est d'avis que la décision rendue dans *Air Canada (358)*, précitée, doit être annulée, au motif qu'elle est entachée d'erreurs de droit ou de principe.

[53] Le banc de révision estime que la décision en cause déborde le cadre de la compétence limitée qui est conférée au Conseil sous le régime de la partie II du *Code* et qu'elle constitue un exercice abusif de ses pouvoirs de redressement. Nous examinons chacun de ces points séparément ci-après.

1 – La compétence du Conseil

[54] En établissant le taux régulier de rémunération et, partant, en ordonnant à toutes fins utiles à Air Canada de rémunérer les agents de bord à ce taux, le banc initial a excédé la compétence limitée que le législateur a conférée au Conseil relativement aux questions de santé et de sécurité, et ce, pour deux raisons : a) le Conseil n'a pas le pouvoir de déterminer le taux régulier de rémunération, et b) le Conseil n'a pas le pouvoir de rendre une ordonnance de cette nature. Le présent banc examinera chacune de ces questions séparément.

a) Le taux régulier de rémunération

[55] Si l'obligation qui est faite aux employeurs en vertu du paragraphe 135.1(11) de rémunérer les membres des comités de santé et de sécurité à leur taux régulier constitue l'une des dispositions importantes de la partie II, ce n'est que l'une des nombreuses obligations qui sont imposées par le législateur

Part II enumerates a myriad of obligations employers and unions must meet to ensure the proper functioning of these committees. Section 125, for example, imposes committee-related obligations on employers in areas such as training, consultation, co-operation, availability of resources, and inspections. Sections 134 and 135 contain further obligations the employer must meet regarding the establishment of these committees, the time committee members are entitled to take during regular working hours to carry out their health and safety duties and the rate of pay the members are to receive. Part II also imposes specific obligations on unions in relation to these committees.

[56] In short, Part II contains a sophisticated legislative regime that spells out how these committees are to operate as they carry out their important mandate. These provisions apply to federal works, undertakings, or business falling within federal jurisdiction, regardless of whether these workplaces are unionized or not. By contrast, Part I—which sets out this Board's mandate in regards to labour relations matters—applies almost exclusively to unionized federal jurisdiction workplaces.

[57] Once designated by the Minister of Labour, the HRSDC health and safety officers are responsible for administering and enforcing the various provisions of Part II, including the provisions relating to the health and safety committees. The Regional Safety Officer who issued the 1992 decision relating to the pay issue, referred to earlier, was an official with the Labour Program. The Operations Program Directives (OPD 907-1), which were produced in evidence and which provided comments regarding the operation of section 135.1(11), were prepared by the department that is now known as HRSDC.

[58] OPD 907-1 provides an example of what kind of assistance the health and safety officer can provide to parties that deal with this kind of issue:

> 10. ... Those committee members not working a standard 8-hour day, 5-day week (e.g., rail, air, trucking, or shift work) may encounter specific problems in that a 2–5 day assignment or a 6-hour trip may need to be relinquished or a midnight to 0800 hours shift would make attending an afternoon committee meeting a problem. **A health and safety officer could suggest a formula be established wherein a committee member's**

relativement à l'administration et au fonctionnement de ces comités. La partie II énumère les multiples obligations que les employeurs et les syndicats doivent remplir afin d'assurer le bon fonctionnement des comités. L'article 125, par exemple, impose aux employeurs des obligations relatives aux comités en matière de formation, de consultation, de coopération, de disponibilité des ressources et d'inspections. Les articles 134 et 135 fixent d'autres obligations à l'employeur relativement à l'établissement des comités de santé et de sécurité, à la fréquence des réunions qui doivent se tenir durant les heures ouvrables et au taux auquel les membres des comités doivent être rémunérés. La partie II impose aussi des obligations particulières aux syndicats relativement à ces comités.

[56] Bref, la partie II établit un régime législatif complexe qui décrit comment les comités doivent fonctionner pour s'acquitter de leur important mandat. Ce régime s'applique aux entreprises relevant de la compétence fédérale, que les employés soient syndiqués ou non. À titre de comparaison, la partie I – qui définit les attributions du Conseil en matière de relations du travail – s'applique presque exclusivement à des entreprises fédérales syndiquées.

[57] Dès qu'ils sont désignés par le ministre du Travail, les agents de santé et de sécurité de RHDSC sont responsables de l'administration et de l'application des diverses dispositions de la partie II, y compris celles se rapportant aux comités de santé et de sécurité. L'agent régional de sécurité qui a rendu, en 1992, la décision ayant trait à la rémunération, dont il a été question plus tôt, était un représentant du programme du Travail. Les Directives du Programme des Opérations (DPO 907-1), qui ont été produites en preuve et qui fournissaient des indications sur l'application du paragraphe 135.1(11), ont été préparées par le ministère qui est aujourd'hui désigné sous le nom de RHDSC.

[58] La DPO 907-1 donne une idée du type d'aide que l'agent de santé et de sécurité peut apporter aux parties qui sont aux prises avec ce genre de question :

> 10. ... Des difficultés peuvent se présenter dans le cas des membres du comité qui ne travaillent pas huit heures par jour et cinq jours par semaine (par exemple, dans le secteur des transports ferroviaire et aérien, du camionnage ou du travail par postes). Il se peut que ces employés soient obligés de renoncer à une affectation de 2 à 5 jours ou à un voyage de 6 heures ou que ceux qui travaillent de minuit à 8 h aient de la difficulté à

pay is not adversely affected as a result of activities related to their mandate. ...

(emphasis added)

[59] Part II of the *Code* does not give the Board any jurisdiction over either the administration or enforcement of any of the provisions relating to the operation of health and safety committees. The present wording of Part II does not give this Board jurisdiction to address the myriad of matters relating to the administration and operation of these committees, that are found in both unionized and non-unionized workplaces. Part II does not give the Board jurisdiction, for example, to determine the amount of training, the level of resources, or the amount of time away from their regular duties that should be provided to committee members at the hundreds, if not thousands, of workplaces falling under federal jurisdiction. Similarly, it does not give this Board jurisdiction to set the regular rate of pay of employees who perform health and safety work.

[60] The only jurisdiction the Board has under Part II of the *Code* is to hear complaints alleging that an employer has punished an employee for exercising the rights spelled out in section 147 of the *Code*. Section 147 provides as follows:

> 147. No employer shall dismiss, suspend, lay off or demote an employee, impose a financial or other penalty on an employee, or refuse to pay an employee remuneration in respect of any period that the employee would, but for the exercise of the employee's rights under this Part, have worked, or take any disciplinary action against or threaten to take any such action against an employee because the employee
>
> (a) has testified or is about to testify in a proceeding taken or an inquiry held under this Part;
>
> (b) has provided information to a person engaged in the performance of duties under this Part regarding the conditions of work affecting the health or safety of the employee or of any other employee of the employer; or
>
> (c) has acted in accordance with this Part or has sought the enforcement of any of the provisions of this Part.

[61] The argument that in order to determine whether the employer has imposed a financial penalty in contravention of a statute of Parliament, one implicitly has jurisdiction to determine the regular rate of pay, is not convincing. Asking the Board to first set the rate of

participer à une réunion d'un comité qui se tient dans l'après-midi. **L'agent de santé et de sécurité pourrait proposer une formule permettant de s'assurer que le salaire du membre d'un comité ne sera pas réduit à la suite des activités de ce comité**...

(c'est nous qui soulignons)

[59] La partie II du *Code* n'accorde pas de pouvoirs au Conseil en ce qui concerne l'administration ou l'application des dispositions régissant le fonctionnement des comités de santé et de sécurité. Son libellé actuel n'autorise pas le Conseil à statuer sur la myriade de différends ayant trait à l'administration ou au fonctionnement de ces comités, qui existent aussi bien dans des entreprises syndiquées que dans des entreprises non syndiquées. À titre d'exemple, la partie II ne permet pas au Conseil de déterminer l'étendue de la formation requise, le niveau de ressources ou le nombre d'heures pendant lesquelles les membres des comités doivent être libérés de leurs fonctions en vol, dans les centaines, voire les milliers de lieux de travail de compétence fédérale. Elle n'accorde pas non plus au Conseil le pouvoir de fixer le taux régulier de rémunération des employés qui siègent aux comités de santé et de sécurité.

[60] La seule compétence qui est accordée au Conseil sous le régime de la partie II du *Code* est celle d'instruire les plaintes alléguant que l'employeur a sévi contre un employé qui s'est prévalu des droits que lui accorde l'article 147 du *Code*, qui prévoit ceci :

> 147. Il est interdit à l'employeur de congédier, suspendre, mettre à pied ou rétrograder un employé ou de lui imposer une sanction pécuniaire ou autre ou de refuser de lui verser la rémunération afférente à la période au cours de laquelle il aurait travaillé s'il ne s'était pas prévalu des droits prévus par la présente partie, ou de prendre – ou menacer de prendre – des mesures disciplinaires contre lui parce que :
>
> a) soit il a témoigné – ou est sur le point de le faire – dans une poursuite intentée ou une enquête tenue sous le régime de la présente partie;
>
> b) soit il a fourni à une personne agissant dans l'exercice de fonctions attribuées par la présente partie un renseignement relatif aux conditions de travail touchant sa santé ou sa sécurité ou celles de ses compagnons de travail;
>
> c) soit il a observé les dispositions de la présente partie ou cherché à les faire appliquer.

[61] Le banc de révision ne juge pas convaincant l'argument selon lequel le Conseil est implicitement investi du pouvoir d'établir le taux régulier de rémunération, de manière à pouvoir déterminer si l'employeur a imposé une sanction pécuniaire en

pay and then determine whether the wages paid by the employer meet that rate, is like asking a traffic court magistrate to first set the speed limit for a section of highway and then determine whether the speed travelled by a motorist contravened that limit. Just as the magistrate only has jurisdiction to determine whether the speed travelled by the motorist is in compliance with the predetermined speed limit, this Board only has jurisdiction to determine whether the actual wages paid by the employer are in compliance with the regular rate of pay that has already been predetermined—predetermined by the parties and not the Board. It is only once the regular rate of pay has been determined by the parties that this Board would then be in a position to assess whether section 147 has been contravened.

(b) Order

[62] By setting the regular rate of pay for the health and safety work, the original panel effectively ordered the employer to pay its employees at that rate.

[63] A review of sections 133, 134, 147 and 156 of Part II of the *Code* indicates that the only jurisdiction the Board has regarding health and safety matters is to adjudicate complaints alleging that an employer has punished an employee for having exercised certain rights.

[64] If the Board finds that an employer has contravened section 147, then section 134 authorizes the Board to issue certain orders:

> **134. If, under subsection 133(5), the Board determines that an employer has contravened section 147, the Board may, by order, require the employer to cease contravening that section and may, if applicable, by order, require the employer to**
>
> (a) permit any employee who has been affected by the contravention to return to the duties of their employment;
>
> (b) reinstate any former employee affected by the contravention;
>
> (c) pay to any employee or former employee affected by the contravention compensation not exceeding the sum that, in the Board's opinion, is equivalent to the remuneration that would, but for the contravention, have been paid by the employer to the employee or former employee; and
>
> (d) rescind any disciplinary action taken in respect of, and pay compensation to any employee affected by, the contravention,

contravention d'une loi du Parlement. Demander au Conseil de fixer d'abord le taux de rémunération afin de déterminer si la rémunération payée par l'employeur concorde avec ce taux, c'est comme demander au magistrat qui préside une cour de contraventions routières de fixer d'abord la limite de vitesse afin de déterminer ensuite si le conducteur a transgressé cette limite. De la même manière que le magistrat peut seulement déterminer si la vitesse à laquelle roulait le conducteur concordait avec la limite de vitesse préétablie, le Conseil peut seulement déterminer si le taux réel de rémunération payé par l'employeur s'accorde avec le taux régulier de rémunération qui a déjà été établi – par les parties plutôt que par le Conseil. C'est seulement après que les parties auront établi le taux régulier de rémunération que le Conseil pourra déterminer si l'employeur a violé les dispositions de l'article 147.

b) L'ordonnance

[62] En établissant le taux régulier de rémunération des membres des comités de santé et de sécurité, le banc initial se trouve, en fait, à avoir ordonné à l'employeur de rémunérer ses employés à ce taux.

[63] Un examen des articles 133, 134, 147 et 156 de la partie II du *Code* nous révèle que le seul pouvoir que possède le Conseil en matière de santé et de sécurité est celui de statuer sur les plaintes alléguant qu'un employeur a sévi contre un employé qui s'est prévalu de certains droits.

[64] S'il décide que l'employeur a contrevenu à l'article 147, le Conseil peut, en application de l'article 134, rendre certaines ordonnances :

> **134. S'il décide que l'employeur a contrevenu à l'article 147, le Conseil peut, par ordonnance, lui enjoindre de mettre fin à la contravention et en outre, s'il y a lieu :**
>
> a) de permettre à tout employé touché par la contravention de reprendre son travail;
>
> b) de réintégrer dans son emploi tout ancien employé touché par la contravention;
>
> c) de verser à tout employé ou ancien employé touché par la contravention une indemnité équivalant au plus, à son avis, à la rémunération qui lui aurait été payée s'il n'y avait pas eu contravention;
>
> d) d'annuler toute mesure disciplinaire prise à l'encontre d'un employé touché par la contravention et de payer à celui-ci une

not exceeding the sum that, in the Board's opinion, is equivalent to any financial or other penalty imposed on the employee by the employer.

(emphasis added)

[65] It is clear from the above provisions that the pre-condition to the issuing of a section 134 order is a finding by the Board that section 147 has been contravened.

[66] The complaint before the original panel alleged, in part, that Air Canada had contravened section 147 by imposing a financial penalty on these attendants. The applicant argued that section 135.1(11) obliged the employer to pay these attendants their regular rate of pay, that their regular rate of pay was their flying rate, and that by not paying that rate when the health and safety duties were being performed, the attendants suffered a financial penalty in contravention of section 147 of the *Code*.

[67] The original panel did not find that section 147 had been contravened. Rather, it concluded that the collective agreement did not specify what wages the attendants should be paid for doing the health and safety work and that there was no agreement between the parties as to what the regular rate of pay should be for this work. It did not find that the attendants had suffered a financial penalty by not being paid their regular rate of pay for the health and safety work they performed. Not having found a contravention of section 147, the original panel lacked jurisdiction to effectively make any order pursuant to section 134 directing Air Canada to pay the attendants.

2–The Board's Remedial Powers

[68] By setting the rate of pay and by effectively ordering the employer to pay the attendants 58% of their flying rate for the health and safety work, the original panel exceeded the authority vested in it to take remedial action. By setting the rate of pay, the original panel interpreted and amended the parties' collective agreement. Part I or Part II of the *Code* do not expressly authorize the Board to either interpret a collective agreement or amend one, by imposing a term of employment on the parties.

indemnité équivalant au plus, à son avis, à la sanction pécuniaire ou autre qui lui a été imposée par l'employeur.

(c'est nous qui soulignons)

[65] Ces dispositions établissent hors de tout doute que le Conseil doit déterminer que l'employeur a contrevenu à l'article 147 avant de rendre une ordonnance en vertu de l'article 134.

[66] La plainte dont le banc initial était saisi alléguait entre autres choses qu'Air Canada avait contrevenu à l'article 147 en imposant une sanction financière aux agents de bord. Le requérant faisait valoir que l'employeur était tenu, en vertu du paragraphe 135.1(11), de rémunérer ces agents à leur taux régulier, que ce taux correspondait à leur tarif de service en vol et que, lorsqu'ils n'étaient pas rémunérés à ce taux pour s'acquitter de leurs fonctions à titre de membre de comités de santé et de sécurité, ils faisaient l'objet d'une sanction pécuniaire en violation de l'article 147 du *Code*.

[67] Le banc initial n'a pas conclu que l'employeur avait contrevenu à l'article 147. Il a plutôt établi que la convention collective n'indiquait pas explicitement à quel taux les agents de bord membres de comités de santé et de sécurité étaient censés être rémunérés et que les parties n'arrivaient pas à s'entendre sur le taux régulier de rémunération qui s'appliquait. Il n'a pas conclu que l'employeur avait imposé une sanction pécuniaire aux agents de bord parce qu'il ne les rémunérait pas à leur taux régulier lorsqu'ils s'acquittent de leurs responsabilités en matière de santé et de sécurité. N'ayant pas conclu que l'employeur avait contrevenu à l'article 147, le banc initial n'avait pas la compétence nécessaire pour rendre une ordonnance, en vertu de l'article 134, lui enjoignant de rémunérer les agents de bord.

2 – Les pouvoirs de redressement du Conseil

[68] En établissant le taux de rémunération et en ordonnant à toutes fins utiles à l'employeur de rémunérer les membres des comités de santé et de sécurité à 58 % de leur tarif de service en vol, le banc du Conseil a excédé son pouvoir d'imposer des mesures de redressement. En établissant le taux de rémunération, le banc initial se trouve à avoir interprété et modifié la convention collective des parties. Les parties I et II du *Code* n'autorisent pas explicitement le Conseil à interpréter ou modifier une convention collective en imposant une condition de travail aux parties.

[69] The labour relations regime created by the *Code* and the Board's jurisprudence emphasize the importance of the practice of free collective bargaining and the principle that collective agreements should be interpreted by arbitrators and not the Board. The jurisprudence indicates why the Board is very reluctant to become involved in what are, for all intents and purposes, collective agreement disputes.

[70] Occasionally, the Board becomes seized of an application whose underlying issues essentially relate to a dispute regarding the interpretation and administration of the terms of a collective agreement. The *Code* provides the Board with the authority necessary to refer the matters in question to arbitration. Section 16(*l*.1) authorizes the Board to defer deciding any matter where the Board considers that it could be resolved by arbitration or an alternate method of resolution. Similarly, section 98(3) provides that the Board may refuse to determine any complaint made pursuant to section 97 of the *Code*, if in the Board's opinion the matter could be referred by the complainant to arbitration pursuant to a collective agreement.

[71] The underlying issues in this case related to a dispute regarding the interpretation and administration of the parties' collective agreement. The collective agreement did not specify the number of hours to be spent by the attendants performing health and safety duties and the rate of pay for those hours. The original panel took it upon itself to set the regular rate of pay for the parties:

> [32] ... Lacking agreement and clear collective agreement direction upon this key item, the time to be worked must be set out at a reasonable level, which reflects the regular rate of pay or an applicable premium rate. ...
>
> (*Air Canada (358)*, *supra*, pages 24–25)

[72] A review of the Board's jurisprudence indicates that its practice is to either defer or refuse to determine any complaint that essentially constitutes, as does this one, a dispute involving the interpretation and administration of a collective agreement.

[73] In *Société Radio-Canada*, [2005] CIRB no. 308, for example, the Board reconsidered one of its decisions that had upheld an unfair labour practice complaint involving the use of freelancers by the employer. The Board overturned the original panel's

[69] Le régime des relations du travail établi par le *Code* et la jurisprudence du Conseil soulignent l'importance qui est accordée à la pratique des libres négociations collectives et au principe voulant que les conventions collectives soient interprétées par des arbitres et non le Conseil. La jurisprudence explique pourquoi le Conseil se montre très réticent à intervenir dans des différends qui touchent, à toutes fins utiles, à l'interprétation de la convention collective.

[70] Il arrive que le Conseil se saisisse d'une demande dont les questions sous-jacentes ont trait essentiellement à un différend au sujet de l'interprétation et de l'administration des dispositions d'une convention collective. Dans ce cas-là, le *Code* accorde au Conseil le pouvoir nécessaire de renvoyer le différend à l'arbitrage. Le paragraphe 16*l*.1) l'autorise à reporter sa décision sur une question, lorsqu'il estime qu'elle pourrait être réglée par arbitrage ou par tout autre mode de règlement. De même, le paragraphe 98(3) prévoit que le Conseil peut refuser de statuer sur toute plainte déposée en vertu de l'article 97 du *Code* s'il estime que le plaignant pourrait renvoyer l'affaire, aux termes d'une convention collective, à l'arbitrage.

[71] Les questions sous-jacentes dans la présente affaire avaient trait à un différend au sujet de l'interprétation et de l'administration de la convention collective des parties. La convention ne fournissait pas de précisions sur le nombre d'heures que les agents de bord étaient censés consacrer aux comités de santé et de sécurité et sur le taux de rémunération qui s'appliquait à ces heures. Le banc initial s'est efforcé d'établir ce taux pour les parties :

> [32] ... Faute d'entente et d'indications claires dans la convention collective sur ce point crucial, il faut établir un nombre raisonnable permettant d'en arriver au taux de rémunération habituel ou au taux majoré applicable...
>
> (*Air Canada (358)*, précitée, pages 24-25)

[72] La jurisprudence du Conseil nous enseigne que, soit le Conseil reporte sa décision à plus tard, soit il refuse de statuer sur les plaintes qui résultent essentiellement, comme c'est le cas ici, d'un différend au sujet de l'interprétation et de l'administration d'une convention collective.

[73] Dans *Société Radio-Canada*, [2005] CCRI n° 308, par exemple, le Conseil a réexaminé une décision dans laquelle le banc initial avait accueilli une plainte de pratique déloyale de travail relativement à l'utilisation de pigistes par l'employeur. Le Conseil a annulé la

decision and found that it was the grievance arbitrator who had the appropriate jurisdiction to determine the validity of the contracting out that was in issue. The reconsideration panel made the following comments with respect to disputes involving the interpretation of collective agreements:

> [74] ... The Board must exercise care with regard to collective bargaining and the processes provided for implementing the end result, which is the collective agreement.
>
> [75] Encouraging free collective bargaining is one of the fundamental objectives of the *Code*. Therefore, the present reconsideration panel cannot approve an interpretation of the *Code* that would limit the scope of the provisions that the parties freely and legitimately negotiated in reaching a collective agreement. **Nor may it approve an interpretation of the *Code* that would cause the Board to take the place of a grievance adjudication procedure, the only genuine jurisdiction for determining disputes related to the interpretation and application of the provisions of a freely negotiated collective agreement.**
>
> (pages 23–24; emphasis added)

[74] In *Maritime Employers Association*, [2001] CIRB no. 145, the union argued that the disciplinary action taken by the employer against five linesmen contravened provisions of the *Code*. The Board concluded that the dispute must be settled according to the provisions of the collective agreement:

> [39] The *Code* contains express provisions on the content of collective agreements, more precisely sections 57 to 60. Under these sections, each collective agreement must have, among other things, a clause stipulating the process for dispute resolution; ...
>
> [40] The Board holds that these provisions, whether they are incorporated into the collective agreement by mutual consent of the parties, or by reference to the *Code*, **indicate the government's desire to ensure that the parties to a collective agreement should preferably settle their problems and disputes through arbitration before turning to the Board. Furthermore, this notion is entrenched in the spirit of the Preamble to the *Code***, ...
>
> (pages 8–9; emphasis added)

[75] Similarly, the jurisprudence interpreting Part I of the *Code* is well established regarding the Board's very limited jurisdiction to actually amend a collective agreement. Exceptional circumstances will have to exist before the Board invokes its discretion to impose a term of employment on the parties to a dispute. The Board made it clear in *TELUS Communications Inc.*, [2005] CIRB no. 317, that it considers the Supreme Court of Canada's decision in *Royal Oak Mines Inc.* v. *Canada*

décision du banc initial en plus de conclure que c'était l'arbitre de grief qui avait la compétence nécessaire pour statuer sur la validité du marché de services qui était en litige. Le banc de révision a formulé les observations suivantes au sujet des litiges relatifs à l'interprétation des conventions collectives :

> [74] ... Le Conseil doit faire preuve d'une grande réserve à l'endroit de l'exercice de la négociation collective et des mécanismes prévus pour donner effet à son résultat ultime, la convention collective.
>
> [75] L'encouragement de la pratique des libres négociations collectives constitue un des objectifs fondamentaux du *Code*. Dès lors, le présent banc de révision ne peut entériner une interprétation du *Code* qui limiterait la portée des dispositions que des parties ont librement et légalement négociées dans le cadre de la conclusion d'une convention collective. **Il ne peut non plus entériner une interprétation du *Code* qui ferait en sorte que le Conseil se substitue au processus d'arbitrage des griefs, seule véritable autorité de règlement des litiges relatifs à l'interprétation et à la mise en application des dispositions d'une convention collective librement négociée.**
>
> (pages 23-24; c'est nous qui soulignons)

[74] Dans *Association des employeurs maritimes*, [2001] CCRI n° 145, le syndicat prétendait que la mesure disciplinaire imposée à cinq amarreurs allait à l'encontre des dispositions du *Code*. Le Conseil a conclu que le différend devait être réglé en vertu du processus prévu par la convention collective :

> [39] Le *Code* contient des dispositions expresses sur le contenu des conventions collectives, plus précisément aux articles 57 à 60. En vertu de ces articles, chaque convention collective doit avoir, entre autres, une clause prévoyant le mode de règlement des désaccords...
>
> [40] Le Conseil est d'avis que ces dispositions, qu'elles soient incorporées à la convention collective d'un commun accord des parties ou par référence au *Code*, **démontrent la volonté du législateur de faire en sorte que les parties à une convention collective règlent leurs problèmes et différends de préférence par la procédure d'arbitrage avant d'avoir recours au Conseil. Ceci s'inscrit d'ailleurs dans l'esprit du Préambule du *Code*** ...
>
> (pages 8-9; c'est nous qui soulignons)

[75] Dans le même ordre d'idées, il est bien établi dans la jurisprudence se rapportant à l'interprétation de la partie I du *Code* que le Conseil dispose d'un pouvoir très limité quand il s'agit de modifier les dispositions d'une convention collective. Les circonstances doivent être exceptionnelles pour que le Conseil invoque son pouvoir discrétionnaire et impose une condition de travail aux parties au différend. Dans *TELUS Communications Inc.*, [2005] CCRI n° 317, le Conseil

(Labour Relations Board), [1996] 1 S.C.R. 369, to be the seminal judicial pronouncement regarding this Board's jurisdiction to impose intrusive remedies, such as one that imposes terms of employment on parties to a dispute.

[76] The Federal Court of Appeal has confirmed that it will review Board decisions in light of the broad framework set out in *Royal Oak Mines Inc.* v. *Canada (Labour Relations Board)*, *supra*:

> [94] *Royal Oak Mines* provides the broad framework within which to consider whether it was patently unreasonable for the Board to impose the terms that it did in this case in order to remedy the BLE's breach of the *Code*. Thus, the question is whether the Board's imposition of terms to resolve the long-running dispute was patently unreasonable on the facts of this case...
>
> (*VIA Rail Canada Inc.* v. *Cairns*, [2005] 1 F.C.R. 205; (2004) 241 D.L.R. (4th) 700; (2004) 321 N.R. 201; (2004) 16 Admin. L.R. (4th) 55; and [2005] CLLC 220-041 (F.C.A., no. A-273-03), pages 242–243; 727–728; 221–222; 80; and 143,340)

[77] The Federal Court of Appeal has indicated that intrusive remedies must be reserved for exceptional cases:

> [105] In reviewing the legality of Board-imposed terms of employment, the Court's role is to ensure that the Board recognized that the imposition of terms is a significant interference with the important principle of free collective bargaining and that, consequently, it is a remedy that must be reserved for exceptional cases in which attempts to resolve a serious dispute consensually have foundered and there is no practicable alternative to Board intervention.
>
> (*VIA Rail Canada Inc.* v. *Cairns*, *supra*, pages 245–246; 730; 223; 82; and 143,341)

[78] Accordingly, even if one was prepared to assume that the Board has jurisdiction to impose intrusive remedies in a case involving a Part II complaint, the circumstances would have to be exceptional before the Board would impose such a remedy.

[79] In this case, the original panel effectively ordered Air Canada to pay the attendants 58% of their flying rate. By so doing, the Board imposed a term and condition of employment on the parties to this dispute.

a clairement indiqué que la décision rendue par la Cour suprême du Canada dans *Royal Oak Mines Inc.* c. *Canada (Conseil des relations du travail)*, [1996] 1 R.C.S 369, constituait l'arrêt de principe concernant la compétence du Conseil d'imposer des mesures de redressement contraignantes telles que des conditions d'emploi.

[76] La Cour d'appel fédérale a confirmé que l'arrêt *Royal Oak Mines Inc.* c. *Canada (Conseil des relations du travail)*, précité, fournissait le cadre d'ensemble pour examiner les décisions du Conseil :

> [94] L'arrêt *Royal Oak Mines* fournit le cadre d'ensemble dans lequel il y a lieu d'examiner s'il était manifestement déraisonnable que le Conseil impose les conditions ordonnées en l'espèce afin de remédier au manquement au *Code* de la FIL. La question soulevée est donc de savoir si l'imposition de conditions par le Conseil pour régler un différend de longue date était manifestement déraisonnable selon les faits de l'espèce...
>
> (*VIA Rail Canada Inc.* c. *Cairns*, [2005] 1 R.C.F. 205; (2004) 241 D.L.R. (4th) 700; (2004) 321 N.R. 201; (2004) 16 Admin. L.R. (4th) 55; et [2005] CLLC 220-041 (C.A.F., dossier n° A-273-03), pages 242-243; 727-728; 221-222; 80; et 143,340)

[77] La Cour d'appel fédérale a indiqué que l'imposition de mesures de redressement contraignantes devait être réservée aux cas exceptionnels :

> [105] Dans le contrôle de la légalité des conditions d'emploi imposées par le Conseil, le rôle de la Cour est de veiller à ce que le Conseil ait reconnu que l'imposition de conditions constitue une grande ingérence dans le principe important de la libre négociation collective et que, par conséquent, cette réparation doit être réservée aux cas exceptionnels où des tentatives de règlement consensuel d'un différend grave ont échoué et où il n'y a pas d'autre option possible que l'intervention du Conseil.
>
> (*VIA Rail Canada Inc.* c. *Cairns*, précité, pages 245-246; 730; 223; 82; et 143,341)

[78] En conséquence, même si on était disposé à tenir pour acquis que le Conseil possède la compétence nécessaire pour imposer des mesures de redressement contraignantes dans une plainte alléguant violation de la partie II, il faudrait que les circonstances soient exceptionnelles pour que cela se produise.

[79] Dans la présente affaire, le banc initial a en fait ordonné à Air Canada de rémunérer les agents de bord à 58 % de leur tarif de service en vol, ce qui équivaut à imposer une condition d'emploi aux parties.

[80] The factors relevant to this dispute are set out in this decision and in *Air Canada (358)*, *supra*. It is true that the dispute had been longstanding and that the issues were complex. However, it is also true that the issues underlying this dispute are collective agreement issues. In this reconsideration panel's view, these relevant factors fall far short of the kind of exceptional circumstances that would have to exist before this Board could amend a collective agreement by setting a term and condition of employment.

[81] The essence of the dispute in the present case is the regular rate of pay to be paid to the health and safety committee members. At this stage, this matter relates to the interpretation and application of the collective agreement. Once the regular rate of pay has been set, then—and only then—would this Board have jurisdiction to determine whether an alleged failure by the employer to pay that rate, by paying a rate specified in its 2003 Payment of Wages Policy, constituted disciplinary action that contravened section 147 of the *Code*. Given this conclusion, it is unnecessary for this reconsideration panel to address the issue raised by the employer as to whether the allegations surrounding the 2006 Payment of Wages Policy have been improperly pleaded in this reconsideration application.

V–Conclusion

[82] This reconsideration application provided the Board with an opportunity to review the limited jurisdiction that sections 133, 134, 147 and 156 of Part II of the *Code* confer on it in relation to workplace health and safety matters.

[83] The employer's 2003 Payment of Wages Policy triggered the complaint that was filed with the Board in this case. The policy addressed, among other things, the number of hours that could be spent by Air Canada's flight attendants performing health and safety duties and the rate of pay to be allocated to those hours. The union asked the Board to set aside the policy and to find that Air Canada had contravened various provisions of the *Code*.

[80] Les facteurs qui entrent en ligne de compte dans le différend qui nous occupe sont décrits dans la présente décision, de même que dans la décision rendue dans *Air Canada (358)*, précitée. Il est vrai que le différend perdurait depuis des années et que les questions à trancher étaient complexes. Mais il est aussi vrai que ces questions se rapportent à l'administration et à l'interprétation de la convention collective. Le présent banc de révision est d'avis que ces facteurs sont loin d'équivaloir au genre de circonstances exceptionnelles qui doivent exister pour que le Conseil modifie une convention collective en imposant une condition de travail.

[81] Le différend entre les parties dans l'affaire qui nous occupe porte essentiellement sur le taux régulier de rémunération des membres des comités de santé et de sécurité. À ce stade-ci, le différend se rapporte à l'interprétation et à l'application de la convention collective. C'est seulement après que le taux régulier de rémunération aura été établi que le Conseil aura la compétence nécessaire pour déterminer si la prétendue décision de l'employeur de ne pas rémunérer les membres des comités à ce taux en appliquant plutôt le taux indiqué dans sa politique de 2003 sur la rémunération constituait une mesure disciplinaire qui contrevenait à l'article 147 du *Code*. Compte tenu de cette conclusion, il n'est pas nécessaire que le banc de révision se penche sur la question soulevée par l'employeur, à savoir si les allégations concernant la politique de 2006 sur la rémunération ont été plaidées de façon irrégulière dans le contexte de la demande de réexamen en instance.

V – Conclusion

[82] La demande de réexamen en instance a permis au Conseil de formuler des observations sur les pouvoirs limités que les articles 133, 134, 147 et 156 de la partie II du *Code* lui accordent à l'égard des questions liées à la santé et à la sécurité au travail.

[83] C'est la mise en oeuvre de la politique de 2003 sur la rémunération qui a été l'élément déclencheur de la plainte en instance. Cette politique établissait notamment le nombre d'heures que les agents de bord d'Air Canada pouvaient consacrer aux comités de santé et de sécurité ainsi que le taux de rémunération qui s'appliquait à ces heures. Le syndicat a demandé au Conseil d'annuler l'application de cette politique et de conclure qu'Air Canada avait contrevenu à diverses dispositions du *Code*.

[84] The issue as to what wages Air Canada must pay its flight attendants who perform health and safety duties was central to the dispute that was before the original panel. The collective agreement did not specify the number of hours to be spent by the attendants performing health and safety duties and the rate of pay for those hours.

[85] The original panel set the regular rate of pay to be paid to the flight attendants performing health and safety duties. It concluded that, if Air Canada paid these attendants an amount equivalent to 58% of their flying wage rate, it would be acting in accordance with section 135.1(11) of the *Code* and with the provisions of the collective agreement. The original panel did not find that any of the provisions of the *Code* had been contravened.

[86] This reconsideration panel is setting aside the original panel's decision because it exceeded the limited jurisdiction of the Board to deal with health and safety matters and constituted an improper exercise of the Board's remedial powers. Since the Board does not have jurisdiction to set the regular rate of pay, the Board is not in a position to determine whether section 147 has been contravened. Accordingly, the union's complaint is dismissed.

[87] Even though this panel is setting aside *Air Canada (358)*, *supra*, it wishes to remind the parties that the original panel that heard this complaint had considerable experience in handling disputes in the airline industry. As well, the original panel appears to have done its best, after hearing considerable evidence, to address the underlying issues to this longstanding dispute. Accordingly, the Board suggests that the parties seriously explore whether it might not be in their best long-term labour relations interests to accept the findings of the original panel in an attempt to move forward.

[84] La plainte dont le banc initial était saisi portait essentiellement sur le taux régulier de rémunération des agents de bord qui sont membres de comités de santé et de sécurité. La convention collective n'indiquait pas le nombre d'heures qu'ils étaient censés consacrer à cette activité, ni le taux de rémunération qui s'appliquait à ces heures.

[85] Le banc initial a établi le taux régulier de rémunération des membres des comités de santé et de sécurité. Il a conclu qu'en les rémunérant à 58 % de leur tarif de service en vol, Air Canada s'acquitterait de ses obligations en vertu du paragraphe 135.1(11) du *Code* et de la convention collective. Le banc initial n'a pas conclu que l'employeur avait contrevenu à des dispositions du *Code*.

[86] Le présent banc de révision a décidé d'annuler la décision du banc initial parce qu'il avait excédé la compétence limitée du Conseil de statuer sur des questions de santé et de sécurité et que cela constituait un exercice abusif des pouvoirs de redressement du Conseil. N'ayant pas le pouvoir de fixer le taux régulier de rémunération, le Conseil n'est pas en mesure de déterminer si l'employeur a contrevenu à l'article 147. Par conséquent, la plainte du syndicat est rejetée.

[87] Même si la décision rendue dans *Air Canada (358)*, précitée, est annulée, le présent banc de révision souhaite rappeler aux parties que le banc initial qui a entendu la plainte possédait une expérience considérable en matière de règlement de conflits dans le secteur du transport aérien. Il semble en outre n'avoir ménagé aucun effort, après avoir entendu de nombreux témoignages, pour résoudre les questions sous-jacentes à ce différend qui perdure depuis des années. En conséquence, le Conseil estime que les parties devraient réfléchir sérieusement à la possibilité d'accepter les conclusions du banc initial dans l'intérêt véritable de leurs relations de travail à long terme, de manière à tirer un trait sur cette affaire.

CASES CITED

Air Canada, [2006] CIRB no. 358

Air Canada, October 25, 2006 (CIRB LD 1519)

Canadian National Railway Company, [2006] CIRB no. 362

Maritime Employers Association, [2001] CIRB no. 145

AFFAIRES CITÉES

Air Canada, [2006] CCRI n° 358

Air Canada, 25 octobre 2006 (CCRI LD 1519)

Association des employeurs maritimes, [2001] CCRI n° 145

Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada, [2006] CCRI n° 362

NorthwesTel Inc., [2003] CIRB no. 226

Royal Oak Mines Inc. v. *Canada (Labour Relations Board)*, [1996] 1 S.C.R 369

Société Radio-Canada, [2005] CIRB no. 308

TELUS Communications Inc., [2005] CIRB no. 317

VIA Rail Canada Inc. v. *Cairns*, [2005] 1 F.C.R. 205; (2004) 241 D.L.R. (4th) 700; (2004) 321 N.R. 201; (2004) 16 Admin. L.R. (4th) 55; and [2005] CLLC 220-041 (F.C.A., no. A-273-03)

STATUTES CITED

Canada Industrial Relations Board Regulations, 2001, s. 44

Canada Labour Code, Part I, ss. 15.1(1); 16(*l*.1); 16.1; 18; 19.1; 22; 97; 98(3); 99

Canada Labour Code, Part II, ss.124; 125; 126; 133; 134; 134.1(1); 135.1(14); 147; 156

NorthwesTel Inc., [2003] CCRI nº 226

Royal Oak Mines Inc. c. *Canada (Conseil des relations du travail)*, [1996] 1 R.C.S 369

Société Radio-Canada, [2005] CCRI nº 308

TELUS Communications Inc., [2005] CCRI nº 317

VIA Rail Canada Inc. c. *Cairns*, [2005] 1 R.C.F. 205; (2004) 241 D.L.R. (4th) 700; (2004) 321 N.R. 201; (2004) 16 Admin. L.R. (4th) 55; et [2005] CLLC 220-041 (C.A.F., dossier nº A-273-03)

LOIS CITÉES

Code canadien du travail, Partie I, art. 15.1(1); 16(*l*.1); 16.1; 18; 19.1; 22; 97; 98(3); 99

Code canadien du travail, Partie II, art. 124; 125; 126; 133; 134; 134.1(1); 135.1(14); 147; 156

Règlement de 2001 sur le Conseil canadien des relations industrielles, art. 44

Canada Industrial Relations Board
Conseil canadien des relations industrielles

Vol. 9-07

Reasons for decision

Leona Genge et al.,
applicants,
and
Public Service Alliance of Canada,
bargaining agent,
and
Aeroguard Inc.,
employer.

CITED AS: Leona Genge et al.

Board File: 26390-C

Decision no. 395
October 31, 2007

Application for revocation filed pursuant to section 38 of the *Canada Labour Code, Part I.*

Revocation–Section 38–Union claiming protection–Section 39(2)–Meaning of no collective agreement in force–Practice and procedure–Vote–The applicants filed an application for revocation, pursuant to section 38 of the *Code,* asking the Board to revoke the certification previously issued to the union–The Board considered the application and ordered that a representation vote be held to determine whether the employees in the bargaining unit supported revocation–A bargaining agent can seek the protection under section 39(2) of the *Code* if (1) it is negotiating a first collective agreement or if the parties have acquired the right to strike or lockout, (2) it has made a reasonable effort to enter into a collective agreement with the employer, and (3) subject to the nuances in the Board's case law, if it has consulted with and kept members of the bargaining unit informed about the progress of the negotiations–The Board examines the situation as of the date of filing of the revocation application rather than at the date of the Board's decision, given the parties' situation could change in the interim–The union's situation of negotiating a renewal of its collective agreement does not fall within the protection of section 39(2)–The parties had not yet acquired the right to strike or lockout under the *Code*–Bargaining unit members were thus not prevented by the *Code* from seeking revocation–The Board dismissed the union's section 39(2) argument

Motifs de décision

Leona Genge et autres,
requérants,
et
Alliance de la Fonction publique du Canada,
agent négociateur,
et
Aeroguard inc.,
employeur.

CITÉ : Leona Genge et autres

Dossier du Conseil : 26390-C

Décision n° 395
Le 31 octobre 2007

Demande de révocation présentée en vertu de l'article 38 du *Code canadien du travail, Partie I.*

Révocation – Article 38 – Protection sollicitée par le syndicat – Paragraphe 39(2) – Explication entourant l'inexistence d'une convention collective – Pratique et procédure – Vote – Les requérants ont présenté une demande de révocation, en vertu de l'article 38 du *Code*, dans le but de faire révoquer le certificat d'accréditation du syndicat – Après examen de la demande, le Conseil a ordonné la tenue d'un scrutin de représentation en vue de déterminer si les employés de l'unité de négociation appuyaient la révocation – Un agent négociateur peut solliciter la protection du paragraphe 39(2) du *Code* (1) s'il négocie une première convention collective ou si les parties ont acquis le droit de grève ou de lock-out, (2) s'il a fait un effort raisonnable pour conclure une convention collective avec l'employeur, et (3) sous réserve des nuances contenues dans la jurisprudence du Conseil, s'il a consulté les membres de l'unité de négociation et les a tenus informés du progrès des négociations – Le Conseil doit examiner la situation à la date de présentation de la demande de révocation plutôt qu'à la date à laquelle il rend sa décision, étant donné que la situation des parties peut changer dans l'intervalle – La situation du syndicat, c'est-à-dire le fait qu'elle négociait le renouvellement d'une convention collective, n'ouvre pas droit à la protection du paragraphe 39(2) – Les parties n'avaient pas encore acquis le droit de grève ou de lock-out en vertu du *Code*

and let the representation vote determine the outcome of this application for revocation.

– Aucune disposition du *Code* n'empêchait dès lors les membres de l'unité de négociation de présenter une demande de révocation – Le Conseil a rejeté l'argument du syndicat fondé sur le paragraphe 39(2) et a laissé le scrutin de représentation déterminer l'issue de la demande de révocation.

The Board was composed of Mr. Graham J. Clarke, Vice-Chairperson and Messrs. Norman Rivard and Herman Champagne, Members.

Section 16.1 of the *Canada Labour Code (Part I–Industrial Relations)* (the *Code*) provides that the Board may decide any matter before it without holding an oral hearing. Having reviewed all of the material on file, the Board is satisfied that the documentation before it is sufficient to determine this application without an oral hearing.

Parties Representatives of Record

Ms. Leona Genge, for the applicants;
Mr. Alain Piché, for the Public Service Alliance of Canada;
Mr. Peter Connelly, for Aeroguard Inc.

These reasons for decision were written by Mr. Graham J. Clarke, Vice-Chairperson.

I–Nature of the Application

[1] On July 6, 2007, the applicants filed this revocation application pursuant to section 38 of the *Code*. The application asks the Board to revoke the certification previously issued to the Public Service Alliance of Canada (PSAC).

[2] The Board considered the application and, by letter dated September 10, 2007, ordered that a representation vote be held to determine whether the employees in the bargaining unit supported revocation.

[3] The Board's letter also advised the parties that it had dismissed the PSAC's preliminary objection based on section 39(2) of the *Code*.

[4] This decision explains why section 39(2) does not apply to the PSAC's collective bargaining situation in this case.

Le Conseil se composait de M[e] Graham J. Clarke, Vice-président, ainsi que de MM. Norman Rivard et Herman Champagne, Membres.

L'article 16.1 du *Code canadien du travail (Partie I – Relations du travail)* (le *Code*) prévoit que le Conseil peut trancher toute affaire ou question dont il est saisi sans tenir d'audience. Ayant pris connaissance du contenu du dossier, le Conseil est convaincu que les documents dont il dispose lui suffisent pour statuer sur la demande sans tenir d'audience.

Représentants des parties au dossier

M[me] Leona Genge, pour les requérants;
M[e] Alain Piché, pour l'Alliance de la Fonction publique du Canada;
M. Peter Connelly, pour Aeroguard inc.

Les motifs de la présente décision ont été rédigés par M[e] Graham J. Clarke, Vice-président.

I – Nature de la demande

[1] Le 6 juillet 2007, les requérants ont présenté la demande de révocation en espèce, en vertu de l'article 38 du *Code*, dans le but de faire révoquer le certificat d'accréditation de l'Alliance de la Fonction publique du Canada (AFPC).

[2] Après examen de la demande, le Conseil a ordonné la tenue d'un scrutin de représentation, dans une lettre en date du 10 septembre 2007, en vue de déterminer si les employés de l'unité de négociation appuyaient la révocation.

[3] Dans la lettre susmentionnée, le Conseil a également avisé les parties qu'il avait rejeté l'objection préliminaire de l'AFPC fondée sur le paragraphe 39(2) du *Code*.

[4] La présente décision explique pourquoi le paragraphe 39(2) ne s'applique pas au contexte des relations en négociations collectives dans lequel se trouve l'AFPC en l'espèce.

II–Facts

[5] In 1991, this Board's predecessor, the Canada Labour Relations Board (CLRB), had amended the PSAC's existing certification to describe the current bargaining unit (order no. 5876-U):

> all employees of Aeroguard (Western) Security Services employed at the Yellowknife, Norman Wells, Fort Smith, Inuvik and Hay River Airports in the Northwest Territories, **excluding** the site manager, Yellowknife.

[6] All the employees in this bargaining unit currently work at the Yellowknife Airport and provide pre-boarding screening services.

[7] The most recent collective agreement between the PSAC and the employer, Aeroguard Inc. (Aeroguard), had effective dates between April 1, 2004, and March 31, 2007.

[8] There is no dispute that the PSAC and Aeroguard met to review the collective agreement and, in fact, reached a tentative settlement.

[9] However, a majority of the members of the bargaining unit rejected that tentative settlement.

[10] The PSAC and Aeroguard went through conciliation and agreed to extend the time for the conciliation officer to file the conciliation report until October 19, 2007.

[11] The parties had not acquired the right to strike or lockout when certain employees exercised their right under section 38 of the *Code* to apply to revoke the PSAC's certification.

III–Analysis

A–Sections 24, 38 and 39 of the *Code*

[12] For ease of reference, and due to their relevance to the Board's analysis, portions of sections 24, 38 and 39 will be reproduced below:

> 24.(1) A trade union seeking to be certified as the bargaining agent for a unit that the trade union considers constitutes a unit appropriate for collective bargaining may, subject to this section and any regulations made by the Board under paragraph 15(e), apply to the Board for certification as the bargaining agent for the unit.

II – Faits

[5] En 1991, le prédécesseur du Conseil, en l'occurrence le Conseil canadien des relations du travail (CCRT), avait modifié le certificat détenu par l'AFPC afin de décrire l'unité de négociation actuelle (ordonnance nº 5876-U) :

> tous les employés de Aeroguard (Western) Security Services travaillant aux aéroports de Yellowknife, Norman Wells, Fort Smith, Inuvik et Hay River dans les Territoires du Nord-Ouest, à **l'exclusion** du gérant de la sécurité, aéroport de Yellowknife.

[6] Les employés de cette unité de négociation travaillent tous présentement à l'aéroport de Yellowknife, où ils fournissent des services de sécurité à l'embarquement.

[7] La dernière convention collective conclue entre l'AFPC et l'employeur, Aeroguard inc. (Aeroguard), était en vigueur du 1er avril 2004 au 31 mars 2007.

[8] Il est acquis que l'AFPC et Aeroguard ont entamé des négociations collectives et sont en fait arrivées à une entente de principe.

[9] Or, la majorité des membres de l'unité de négociation ont rejeté l'entente de principe.

[10] L'AFPC et Aeroguard ont fait appel à l'aide d'un conciliateur et ont convenu de prolonger jusqu'au 19 octobre 2007 le délai qui lui avait été accordé pour déposer son rapport.

[11] Les parties n'avaient pas acquis le droit de grève ou de lock-out quand certains employés ont présenté une demande de révocation de l'accréditation de l'AFPC en vertu de l'article 38 du *Code*.

III – Analyse

A – Les articles 24, 38 et 39 du *Code*

[12] Par souci de commodité, et en raison de la pertinence qu'ils revêtent aux fins de l'analyse du Conseil, des passages des articles 24, 38 et 39 sont reproduits ci-après :

> 24.(1) Sous réserve des autres dispositions du présent article et des règlements d'application de l'alinéa 15e), un syndicat peut solliciter l'accréditation à titre d'agent négociateur d'une unité qu'il juge habile à négocier collectivement.

(2) Subject to subsection (3), an application by a trade union for certification as the bargaining agent for a unit may be made

(a) where no collective agreement applicable to the unit is in force and no trade union has been certified under this Part as the bargaining agent for the unit, at any time;

(b) where no collective agreement applicable to the unit is in force but a trade union has been certified under this Part as the bargaining agent for the unit, after the expiration of twelve months from the date of that certification or, with the consent of the Board, at any earlier time;

(c) where a collective agreement applicable to the unit is in force and is for a term of not more than three years, only after the commencement of the last three months of its operation; and

(d) where a collective agreement applicable to the unit is in force and is for a term of more than three years, only after the commencement of the thirty-fourth month of its operation and before the commencement of the thirty-seventh month of its operation and, thereafter, only

(i) during the three month period immediately preceding the end of each year that the collective agreement continues to operate after the third year of its operation, and

(ii) after the commencement of the last three months of its operation.

(3) An application for certification under subsection (2) in respect of a unit must not, except with the consent of the Board, be made during a strike or lockout that is not prohibited by this Part and that involves employees in the unit.

...

38.(1) Where a trade union has been certified as the bargaining agent for a bargaining unit, any employee who claims to represent a majority of the employees in the bargaining unit may, subject to subsection (5), apply to the Board for an order revoking the certification of that trade union.

(2) An application for an order pursuant to subsection (1) may be made in respect of a bargaining agent for a bargaining unit,

(a) where a collective agreement applicable to the bargaining unit is in force, only during a period in which an application for certification of a trade union is authorized to be made pursuant to section 24 unless the Board consents to the making of the application for the order at some other time; and

(b) where no collective agreement applicable to the bargaining unit is in force, at any time after a period of one year from the date of certification of the trade union.

...

(5) An application under subsection (1) or (3) must not, except with the consent of the Board, be made in respect of the bargaining agent for employees in a bargaining unit

(2) Sous réserve du paragraphe (3), la demande d'accréditation d'un syndicat à titre d'agent négociateur d'une unité peut être présentée :

a) à tout moment, si l'unité n'est ni régie par une convention collective en vigueur ni représentée par un syndicat accrédité à titre d'agent négociateur aux termes de la présente partie;

b) si l'unité est représentée par un syndicat sans être régie par une convention collective, après l'expiration des douze mois qui suivent la date d'accréditation ou dans le délai plus court autorisé par le Conseil;

c) si l'unité est régie par une convention collective d'une durée maximale de trois ans, uniquement après le début des trois derniers mois d'application de la convention;

d) si la durée de la convention collective régissant l'unité est de plus de trois ans, uniquement au cours des trois derniers mois de la troisième année d'application de la convention et, par la suite, uniquement :

(i) au cours des trois derniers mois de chacune des années d'application suivantes,

(ii) après le début des trois derniers mois d'application.

(3) La demande d'accréditation ne peut, sans le consentement du Conseil, être présentée pendant une grève ou un lock-out non interdits par la présente partie et touchant des employés faisant partie de l'unité en cause.

...

38.(1) Tout employé prétendant représenter la majorité des employés d'une unité de négociation peut, sous réserve du paragraphe (5), demander au Conseil de révoquer par ordonnance l'accréditation du syndicat à titre d'agent négociateur de l'unité.

(2) La demande visée au paragraphe (1) peut être présentée :

a) si l'unité de négociation est régie par une convention collective, seulement au cours de la période pendant laquelle il est permis, aux termes de l'article 24, de solliciter l'accréditation, sauf consentement du Conseil pour un autre moment;

b) en l'absence de convention collective, à l'expiration du délai d'un an suivant l'accréditation.

...

(5) Sauf consentement du Conseil à l'effet contraire, les demandes prévues aux paragraphes (1) ou (3) ne peuvent être présentées au cours d'une grève ou d'un lock-out – non

during a strike or lockout of those employees that is not prohibited by this Part.

39.(1) Where, on receipt of an application for an order made under subsection 38(1) or (3) in respect of a bargaining agent for a bargaining unit, and after such inquiry by way of a representation vote or otherwise as the Board considers appropriate in the circumstances, the Board is satisfied that a majority of the employees in the bargaining unit no longer wish to have the bargaining agent represent them, the Board shall, subject to subsection (2), by order,

(a) in the case of an application made under subsection 38(1), revoke the certification of the trade union as the bargaining agent for the bargaining unit; or

(b) in the case of an application made under subsection 38(3), declare that the bargaining agent is not entitled to represent the employees in the bargaining unit.

(2) Where no collective agreement applicable to a bargaining unit is in force, no order shall be made pursuant to paragraph (1)(a) in relation to the bargaining agent for the bargaining unit unless the Board is satisfied that the bargaining agent has failed to make a reasonable effort to enter into a collective agreement in relation to the bargaining unit.

(emphasis added)

interdits par la présente partie – des employés de l'unité de négociation représentée par l'agent négociateur.

39.(1) Si, à l'issue de l'enquête qu'il estime indiquée – tenue sous forme d'un scrutin de représentation ou sous une autre forme – , il est convaincu que la majorité des employés de l'unité de négociation visée par la demande ne désirent plus être représentés par leur agent négociateur, le Conseil doit rendre une ordonnance par laquelle :

a) dans le cas de la demande prévue au paragraphe 38(1), il révoque l'accréditation du syndicat à titre d'agent négociateur de l'unité;

b) dans le cas de la demande prévue au paragraphe 38(3), il déclare que l'agent négociateur n'a pas qualité pour représenter les employés de l'unité.

(2) En l'absence de convention collective applicable à l'unité de négociation, l'ordonnance visée à l'alinéa (1)a) ne peut être rendue par le Conseil que s'il est convaincu que l'agent négociateur n'a pas fait d'effort raisonnable en vue de sa conclusion.

(c'est nous qui soulignons)

B–The PSAC's Section 39(2) Preliminary Objection

[13] The PSAC has argued that section 39(2) of the *Code* prevents revocation in this case.

[14] At first glance perhaps, this section might suggest that revocation can never take place as long as a bargaining agent has made "a reasonable effort to enter into a collective agreement."

[15] However, in the circumstances of the instant case, this Board, as well as its predecessor the CLRB, have consistently interpreted section 39(2) as protecting only a certified bargaining agent that has yet to conclude a first collective agreement. Even if a majority of bargaining unit members support revocation, section 39(2) of the *Code* protects the bargaining agent.

[16] The Board has also determined that section 39(2) can protect a bargaining agent if the parties have acquired the right to strike or lockout under the *Code*.

[17] The seminal case from the CLRB on section 39(2) (formerly section 138(2)) is *J. Phillips et al.* (1978), 34

B – L'objection préliminaire de l'AFPC fondée sur le paragraphe 39(2)

[13] L'AFPC fait valoir que le paragraphe 39(2) du *Code* fait obstacle à la révocation de son accréditation.

[14] On pourrait penser, à prime abord, que cette disposition fait en sorte que l'accréditation d'un agent négociateur qui a « fait [un] effort raisonnable en vue de [la] conclusion [d'une convention collective] » ne peut jamais être révoquée.

[15] Or, eu égard aux circonstances de l'affaire qui nous occupe, le Conseil, tout comme son prédécesseur, le CCRT, a systématiquement adopté la position que seul l'agent négociateur qui n'a pas encore conclu une première convention collective bénéficie de la protection du paragraphe 39(2) du *Code*, et ce, même si la majorité des membres de l'unité de négociation appuient la révocation.

[16] Le Conseil a également établi que l'agent négociateur bénéficiait de la protection du paragraphe 39(2) lorsque les parties ont acquis le droit de grève ou de lock-out prévu par le *Code*.

[17] La décision du CCRT faisant autorité en matière d'application du paragraphe 39(2) (anciennement le

di 603; and [1979] 1 Can LRBR 180 (CLRB no. 168). In *J. Phillips et al.*, *supra*, the parties had been arguing before the Board that the introductory phrase in former section 138(2), "[w]here no collective agreement is in force that applies to a bargaining unit" had to be interpreted with reference to negotiated clauses found in the collective agreement and/or the *Code*'s statutory freeze provisions.

[18] The Board decided otherwise in *J. Phillips et al.*, *supra*, and found that the introductory phrase was intended to focus on the state of the parties' bargaining relationship as opposed to the legal status of the parties' collective agreement:

> ... In argument before the Board on this section the focus has always been on the words "in force" as referring to a legal state of the terms and conditions set out in collective agreements. This focus results in debate over whether continuation clauses in collective agreements, or section 148(b) [now section 50(b)] of the *Code*, or the scheme of arbitration in section 160(4) [now section 67(4)] preserve a collective agreement "in force". For reasons that will become apparent we do not interpret these words in this literal, legalistic light. Sound labour relations policy commonly accepted in Canada leads us to conclude that the words "where no collective agreement is in force" are words of art employed by the authors of the *Code* to describe a state or type of bargaining relationship that can exist under the *Code* rather than the exact legal obligations of parties. ...
>
> (pages 608; and 184)

[19] The CLRB then examined the different timeliness requirements for section 24 certification applications in order to enumerate the three states of bargaining relationships:

> There are three states of bargaining relationships: (1) no union-employer relationship either through a collective agreement or certification order; (2) a union-employer relationship through a certification order but no collective agreement; (3) a union-employer relationship through a collective agreement whether as a result of voluntary recognition or negotiation after the issuance of a certification order. ...
>
> (*J. Phillips et al.*, *supra*, pages 608; and 184)

paragraphe 138(2)) est celle qui a été rendue dans *J. Phillips et autres* (1978), 34 di 603; et [1979] 1 Can LRBR 180 (CCRT n° 168). Dans *J. Phillips et autres*, précitée, les parties se sont employées à convaincre le Conseil que les termes « [l]orsqu'il n'y a pas de convention collective en vigueur qui s'applique à une unité de négociation » de l'ancien paragraphe 138(2) devaient être interprétés en tenant compte des dispositions négociées contenues dans la convention collective ou des dispositions du *Code* imposant le gel des conditions.

[18] Le Conseil en a toutefois décidé autrement dans *J. Phillips et autres*, précitée, en concluant que la phrase d'introduction visait à mettre l'accent sur l'état des relations des parties en négociations collectives plutôt que sur le statut juridique de leur convention collective :

> ... Lors de discussions devant le Conseil sur cet article, l'accent a toujours été mis sur les mots « en vigueur », comme référant à un statut juridique des termes et conditions de travail énoncés dans les conventions collectives. Il en résulte un débat à savoir si les clauses du maintien en vigueur dans les conventions collectives, ou l'alinéa 148b) [maintenant l'alinéa 50b)] du *Code*, ou le régime d'arbitrage prévu au paragraphe 160(4) [maintenant paragraphe 67(4)] maintiennent une convention collective « en vigueur ». Pour des raisons qui deviendront évidentes, nous n'interprétons pas ces mots dans ce sens littéral et légaliste. Une politique de saines relations de travail communément acceptée au Canada nous amène à conclure que les mots « lorsqu'il n'y a pas de convention collective en vigueur » est une expression de stylistique employée par les auteurs du *Code* pour décrire un état ou type de relations en négociations collectives qui peut exister en vertu du *Code*, plutôt que pour énoncer les obligations juridiques exactes des parties...
>
> (pages 608; et 184)

[19] Le CCRT a ensuite examiné les divers délais qui sont prévus par l'article 24 aux fins de la présentation de demandes d'accréditation, de manière à dresser la liste des trois situations de relations en négociations collectives qui existent :

> Il existe trois situations de relations en négociation collectives : (1) absence de relations syndicales-patronales découlant d'une convention collective ou d'une ordonnance d'accréditation; (2) une relation syndicale-patronale par suite d'une ordonnance d'accréditation, mais sans convention collective; (3) une relation syndicale-patronale par suite d'une convention collective résultant soit d'une reconnaissance volontaire soit de négociations subséquentes à une ordonnance d'accréditation...
>
> (*J. Phillips et autres*, précitée, pages 608; et 184)

[20] The timeliness requirement of section 24(2)(b) applies to a situation where a trade union has been certified but no collective agreement is in force. In other words, it covers a first contract situation. A bargaining agent in these circumstances is protected for 12 months from the date of its certification against a new certification application, unless the Board grants consent for an earlier application. Sections 24(2)(c) and 24(2)(d) create timeliness requirements for a competing certification application in situations where the certified bargaining agent has already negotiated and lived under at least one collective agreement.

[21] The equivalent revocation provision for the situation contemplated by section 24(2)(b) is found at section 38(2)(b). A comparable 12-month protection against revocation exists for the bargaining agent following certification. However, the Board does not have a discretion, unlike for a certification application subject to section 24(2)(b), to abridge this 12-month protective period.

[22] In *J. Phillips et al., supra*, the CLRB concluded that section 39(2) applied to the very same bargaining state as did sections 24(2)(b) and 38(2)(b):

> The result of this interpretive approach is that section 138(2) [now section 39(2)] applies where there has been certification but no collective agreement negotiated, but not where there is a collective agreement that shapes the relationship. ...
>
> (pages 610; and 186)

[23] The CLRB also found that section 39(2) applied to any revocation application filed once the parties had acquired the right to strike or lockout, which is not the situation before us in this case. The Board explained why Parliament would want to restrict employee freedom of choice in the area of revocation:

> Why would Parliament restrict employee freedom of choice under the *Code* to revoke a bargaining agent's certification in these two circumstances: namely, when a bargaining agent has been certified but not concluded a collective agreement and when a lawful strike or lockout is permitted? These two times are times of greatest tension for both the employees and the bargaining agent. The bond of trust between the employees and the bargaining agent is either in the early stages of its development or under the strain of impending or actual work stoppage. Employees can be stampeded into decisions at these times and the employer who may stand to benefit the most can

[20] Le délai de présentation prévu à l'alinéa 24(2)b) s'applique dans les cas où le syndicat a été accrédité mais n'a pas encore conclu de convention collective. Autrement dit, il vise une situation de première convention collective. L'agent négociateur bénéficie alors d'une protection contre une nouvelle demande d'accréditation pendant les 12 mois suivant son accréditation, sauf si le Conseil autorise un délai de présentation plus court. Les alinéas 24(2)c) et 24(2)d) fixent les délais de présentation d'une demande d'accréditation concurrente lorsque l'agent négociateur accrédité a déjà négocié et appliqué au moins une convention collective.

[21] Dans le cas des demandes de révocation, la disposition qui équivaut à l'alinéa 24(2)b) est l'alinéa 38(2)b), qui accorde à l'agent négociateur une protection comparable contre la révocation de son certificat durant les 12 mois qui suivent son accréditation. Contrairement aux demandes d'accréditation visées à l'alinéa 24(2)b), le Conseil n'a pas le pouvoir d'écourter le délai de présentation d'une demande de révocation.

[22] Dans *J. Phillips et autres*, précitée, le CCRT a conclu que le paragraphe 39(2) s'appliquait aux mêmes situations de relations en négociations collectives que les alinéas 24(2)b) et 38(2)b) :

> De cette interprétation, il s'ensuit que le paragraphe 138(2) [maintenant paragraphe 39(2)] s'applique lorsqu'il y a eu accréditation et qu'aucune convention collective n'a été négociée, mais non là où une convention collective détermine les relations...
>
> (pages 610; et 186)

[23] Le CCRT a également conclu que le paragraphe 39(2) s'appliquait à toute demande de révocation reçue après que les parties ont acquis le droit de grève ou de lock-out, ce qui n'est pas la situation qui se pose en l'espèce. Le Conseil a expliqué pourquoi le Parlement avait voulu limiter la liberté de choix des employés en matière de révocation :

> Pourquoi le Parlement voudrait-il dans le *Code* restreindre la liberté qu'a l'employé de choisir de révoquer l'accréditation d'un agent négociateur dans ces deux circonstances, à savoir lorsqu'un agent négociateur a été accrédité mais n'a pas conclu de convention collective et en situation de grève ou de lock-out légal? Ces deux circonstances se révèlent des moments de grande tension tant pour les employés que pour l'agent négociateur. Le lien de confiance entre les employés et l'agent négociateur est soit dans son enfance ou sous le coup de la tension d'un arrêt de travail imminent ou en cours. Les employés peuvent prendre certaines décisions précipitées et

> often cause these decisions by his posture at the bargaining table or his unwillingness to recognize the bargaining agent. Section 138(2) [now section 39(2)] is a disincentive to employers to hope for, promote or catalyze a revocation application in these two crucial circumstances. ...
>
> (*J. Phillips et al.*, *supra*, pages 612; and 187)

[24] Given the CLRB's interpretation of the *Code*, it had no choice in *J. Phillips et al.*, *supra*, but to reject the trade union's argument that section 39(2) applied to any bargaining situation, as long as a bargaining agent had made a reasonable effort to conclude a collective agreement:

> The union argues for an interpretation of "in force" that would give it application in all states of union-employer relationship, even where there has been a long bargaining relationship, successive collective agreements and the employees have had the experience of the collective bargaining regime and their bargaining agent. It submits the intent is to encourage collective bargaining and to achieve this intent section 138(2) [now section 39(2)] restricts employee freedom to revoke certification but section 124(2) [now section 24(2)] allows for change of bargaining agents. The mischief perceived by the union is too wide. There is a sound experiential base for section 138(2) [now section 39(2)] applying in the two situations we have concluded it was intended to apply. We can see no sound policy reason for Parliament to restrict employee freedom to the extent advocated by the union in its interpretation. ...
>
> (*J. Phillips et al.*, *supra*, pages 613; and 188)

[25] If section 39(2) does apply to a particular case, then *J. Phillips et al.*, *supra*, and subsequent Board decisions have held that a bargaining agent will be protected as long as it demonstrates that it has negotiated with the employer and consulted/communicated with members of the bargaining unit.

[26] In short, the CLRB, in *J. Phillips et al.*, *supra*, was not prepared to limit employee freedom of choice so that a reasonable effort by the bargaining agent to conclude a collective agreement would prevent any revocation application. Rather, by interpreting the *Code* and the different states of the bargaining relationship between employers and trade unions, the CLRB concluded that Parliament intended section 39(2) to apply only to a bargaining agent that was certified but

> l'employeur qui peut s'attendre à en être le principal bénéficiaire peut souvent être l'instigateur de ces décisions par son attitude à la table de négociation ou par sa répugnance à reconnaître l'agent négociateur. Le paragraphe 138(2) [maintenant paragraphe 39(2)] est fait pour décourager les employeurs de souhaiter, promouvoir ou activer une requête en révocation dans ces deux circonstances critiques...
>
> (*J. Phillips et autres*, précitée, pages 612; et 187)

[24] Compte tenu de l'interprétation du *Code* retenue dans *J. Phillips et autres*, précitée, le CCRT ne pouvait que rejeter l'argument du syndicat selon lequel le paragraphe 39(2) s'applique à n'importe quelle situation de relations en négociations collectives pour autant que l'agent négociateur ait fait un effort raisonnable pour conclure une convention collective :

> Le syndicat fait valoir une interprétation de l'expression « en vigueur » qui la rendrait applicable dans toutes les situations de relation syndicale-patronale, même s'il existe une longue histoire de négociations, que plusieurs conventions collectives se sont succédées et que les employés connaissent bien la négociation collective et leur agent négociateur. Il soutient qu'il s'agit d'encourager la négociation collective et, qu'à cette fin, le paragraphe 138(2) [maintenant paragraphe 39(2)] restreint la liberté qu'ont les employés de révoquer l'accréditation; cependant le paragraphe 124(2) [maintenant paragraphe 24(2)] autorise à changer d'agent négociateur. Le tort que perçoit le syndicat est trop grand. Notre conclusion selon laquelle le paragraphe 138(2) [maintenant paragraphe 39(2)] doit s'appliquer aux deux situations se fonde sur une solide expérience. Nous ne voyons aucun motif valable pour lequel le Parlement aurait restreint la liberté des employés jusqu'au point que le syndicat prétend...
>
> (*J. Phillips et autres*, précitée, pages 613; et 188)

[25] Lorsque le paragraphe 39(2) s'applique à un cas particulier, *J. Phillips et autres*, précitée, et les décisions ultérieures du Conseil nous enseignent que l'agent négociateur bénéficie alors de la protection de cette disposition, dans la mesure où il démontre qu'il a négocié avec l'employeur et qu'il a consulté les membres de l'unité de négociation et communiqué avec eux.

[26] Bref, dans *J. Phillips et autres*, précitée, le CCRT n'était pas disposé à limiter la liberté de choix des employés de manière à ce qu'en faisant un effort raisonnable pour conclure une convention collective, l'agent négociateur puisse échapper à la révocation de son accréditation. Au contraire, en interprétant le *Code* et les diverses relations en négociations collectives qui existent entre les employeurs et les syndicats, le CCRT a conclu que l'intention du législateur était que le

had yet to conclude a collective agreement or when the parties had acquired the right to strike or lockout.

[27] The CLRB, in *J. Phillips et al.*, *supra*, also determined that the Board examines the situation as of the date of the filing of the revocation application rather than at the date of the Board's decision, given that the parties' situation could change in the interim.

[28] This Board has accepted and applied this longstanding interpretation of section 39(2) in similar situations (see *Les Meszaros et al.*, [2002] CIRB no. 188; and 95 CLRBR (2d) 124).

[29] In summary, a bargaining agent can seek the protection available under section 39(2) of the *Code* if:

1. it is negotiating a first collective agreement **or** if the parties have acquired the right to strike or lockout;

2. it has made a reasonable effort to enter into a collective agreement with the employer; and

3. subject to the nuances in the Board's case law, it has consulted with and kept members of the bargaining unit informed about the progress of the negotiations.

IV–Conclusion

[30] In its July 24, 2007 submission to the Board, the PSAC highlighted the various steps it had taken to negotiate a renewal of the collective agreement for the bargaining unit. It is clear on the facts that if the PSAC had been certified, and had been attempting to negotiate a first collective agreement, then it would have fallen within the intended protections found at section 39(2).

[31] However, the Board's longstanding jurisprudence demonstrates that the PSAC's situation of negotiating a renewal of its collective agreement does not fall within the protections of section 39(2). Similarly, the parties had not yet acquired the right to strike or lockout under the *Code*. Bargaining unit members were thus not prevented by the *Code* from seeking revocation under section 38.

paragraphe 39(2) s'applique seulement à l'agent négociateur qui a été accrédité, mais qui n'a pas encore conclu une convention collective ou dans les cas où les parties ont acquis le droit de grève ou de lock-out.

[27] Dans *J. Phillips et autres*, précitée, le CCRT a également déterminé que le Conseil doit examiner la situation à la date de présentation de la demande de révocation plutôt qu'à la date à laquelle il rend sa décision, étant donné que la situation des parties peut changer dans l'intervalle.

[28] Le Conseil actuel a fait sienne cette interprétation de longue date du paragraphe 39(2) et l'a appliquée dans des cas semblables (voir *Les Meszaros et autres*, [2002] CCRI n° 188; et 95 CLRBR (2d) 124).

[29] Bref, l'agent négociateur peut solliciter la protection du paragraphe 39(2) du *Code* :

1. S'il négocie une première convention collective **ou** si les parties ont acquis le droit de grève ou de lock-out;

2. S'il a fait un effort raisonnable pour conclure une convention collective avec l'employeur;

3. Sous réserve des nuances contenues dans la jurisprudence du Conseil, s'il a consulté les membres de l'unité de négociation et les a tenus informés du progrès des négociations.

IV – Conclusion

[30] Dans ses observations en date du 24 juillet 2007, l'AFPC insiste sur les diverses mesures qui ont été prises en vue du renouvellement de la convention collective qui régit l'unité de négociation. Il est incontestable, au vu des faits, que l'AFPC aurait bénéficié de la protection du paragraphe 39(2) si elle était à négocier une première convention collective à la suite de son accréditation.

[31] Or, la jurisprudence du Conseil démontre que la situation de l'AFPC – c'est-à-dire, le fait qu'elle négociait le renouvellement d'une convention collective – n'ouvre pas droit à la protection du paragraphe 39(2). Qui plus est, les parties n'avaient pas encore acquis le droit de grève ou de lock-out en vertu du *Code*. Aucune disposition du *Code* n'empêchait dès lors les membres de l'unité de négociation de présenter une demande de révocation de l'accréditation de l'agent négociateur en vertu de l'article 38.

[32] As a result, the Board had no option but to dismiss the PSAC's section 39(2) argument and to let the representation vote determine the outcome of this revocation application.

[32] En conséquence, le Conseil ne peut que rejeter l'argument de l'AFPC fondé sur le paragraphe 39(2) et laisser le scrutin de représentation déterminer l'issue de la demande de révocation.

CASES CITED

Meszaros (Les) et al., [2002] CIRB no. 188; and 95 CLRBR (2d) 124

Phillips (J.) et al. (1978), 34 di 603; and [1979] 1 Can LRBR 180 (CLRB no. 168)

STATUTE CITED

Canada Labour Code, Part I, ss. 16.1; 24, 24(2)(b), 24(2)(c), 24(2)(d); 38, 38(2)(b); 39(2)

AFFAIRES CITÉES

Meszaros (Les) et autres, [2002] CCRI n° 188; et 95 CLRBR (2d) 124

Phillips (J.) et autres (1978), 34 di 603; et [1979] 1 Can LRBR 180 (CCRT n° 168)

LOI CITÉE

Code canadien du travail, Partie I, art. 16.1; 24, 24(2)b), 24(2)c), 24(2)d); 38, 38(2)b); 39(2)

Canada Industrial Relations Board
Conseil canadien des relations industrielles

Vol. 9-07

Reasons for decision

Global Helicopter Pilots Association,
applicant,
and
CHC Global Operations, a Division of CHC Helicopters International Inc.,
employer.

CITED AS: Global Helicopter Pilots Association

Board File: 26066-C

Decision no. 396
December 11, 2007

Application for certification pursuant to section 24 of the *Canada Labour Code*, Part I (the *Code*).

Certification–Aeronautics–Jurisdiction–Federal undertaking–International work–Practice and Procedure–The Association applied to the Board, pursuant to section 24 of the *Code* to be certified as representative of a group of 275 helicopter pilots located at various bases throughout the world–Five objections were raised by the employer, however the Board will first address the preliminary issue of the Board's jurisdiction to hear this application–The question can be summarized as follows: are the employer's pilots, who are the subject of the application for certification, employed on or in connection with the operation of a federal work, business or undertaking–This application does not include foreign nationals–The employer is a Canadian business which provides chartering helicopter services to the oil and gas industry operating in Canada and around the world–It recruits, hires and trains the pilots from around the world and conducts its operations from different bases all over the world, in conjunction with certain local companies–The Board concludes that the employer is a federal business or undertaking that falls within the *Code*–The employees working at the Halifax, Nova Scotia base are clearly employed on or in connection with the employer–The Board states that the definition of federal work, undertaking or business may not only be national in scope, but also international–The Board indicates that when any of the companies operate in a foreign country, they will be

Motifs de décision

Global Helicopter Pilots Association,
requérante,
et
CHC Global Operations, une division de CHC Helicopters International inc.,
employeur.

CITÉ : Global Helicopter Pilots Association

Dossier du Conseil : 26066-C

Décision n° 396
Le 11 décembre 2007

Demande d'accréditation présentée en vertu de l'article 24 du *Code canadien du travail*, Partie I (le *Code*).

Accréditation – Aéronautique – Compétence – Entreprise fédérale – Pratique et procédure du travail à l'étranger – Pratique et procédure – L'Association a présenté une demande au Conseil, en vertu de l'article 24 du *Code*, en vue d'être accréditée pour représenter un groupe de 275 pilotes d'hélicoptère répartis dans diverses bases aux quatre coins du globes – L'employeur a soulevé cinq objections; toutefois, le Conseil tranchera d'abord la question préliminaire qui consiste à déterminer s'il a compétence pour instruire l'affaire – La question peut se résumer comme suit : les pilotes qui sont visés par la demande d'accréditation sont-ils employés dans le cadre d'une entreprise fédérale – La demande exclut les ressortissants étrangers – L'employeur est une entreprise canadienne qui fournit des services de transport par hélicoptère par vol nolisé au secteur pétrolier au Canada et dans le monde entier – Il recrute, embauche et forme des pilotes provenant de tous les pays du monde et offre ses services à partir de diverses bases situées aux quatre coins du globe, de concert avec certaines entreprises locales – Le Conseil conclut que l'employeur est une entreprise fédérale au sens du *Code* - Les pilotes qui sont affectés à la base de Halifax (Nouvelle-Écosse) sont clairement employés dans le cadre de l'entreprise de l'employeur – Le Conseil est d'avis que la définition d'entreprise fédérale peut être non seulement de portée nationale mais aussi de portée internationale – Le Conseil mentionne en outre que les entreprises qui

required to comply with all the laws and regulations of that country, but that does not convert the federal undertaking or the employees who work in connection with that undertaking, into a foreign corporation that is necessarily outside the jurisdiction of the Parliament of Canada–If it is assumed that the employer is the true employer of all the pilots in questions, as has been assumed for the purpose of this preliminary issue, the Board sees that many, if not all of these pilots can be considered as having sufficient connection with the employer as the federal undertaking in question–Consequently, most if not all employees concerned could potentially be within the jurisdiction of the *Code* and the Board for purposes of the present application–There is no requirement under the *Code* that an employee be a Canadian citizen–The issue of whether or not a person is a resident of Canada is one factor, but not a determinative one–The Board has come to believe that it is essential to hear the parties on the issue of true employer before a final determination can be made on the issue of the Board's jurisdiction over all of the different pilots concerned.

décident de s'établir dans un pays étranger sont obligées de se conformer à la législation et à la réglementation de ce pays; or, le seul fait qu'il en soit ainsi ne transforme pas nécessairement l'entreprise fédérale, ou les personnes qui sont employées dans le cadre de cette entreprise, en une société étrangère qui ne relève pas de la compétence du Parlement du Canada – Si l'on tient pour acquis que l'employeur est le véritable employeur de tous les pilotes, comme nous l'avons supposé aux fins de trancher la question préliminaire en l'espèce, on constate qu'une bonne partie, voire la totalité de ces pilotes peuvent être considérés comme ayant un lien suffisant avec l'entreprise fédérale en cause – En conséquence, la plupart, et même la totalité des employés concernés pourraient être régis par le *Code* et relever de la compétence du Conseil pour les fins de la présente demande – Aucune disposition du *Code* n'exige qu'un employé soit citoyen canadien – Si la question du lieu de résidence entre nécessairement en ligne de compte, ce n'est pas pour autant un critère déterminant – Le Conseil estime qu'il est essentiel d'entendre les arguments des parties sur la question du véritable employeur avant de rendre une décision définitive sur la question de la compétence du Conseil relativement à tous les pilotes.

The Board was composed of Mr. Stan Lanyon, Q.C., Vice-Chairperson, sitting alone pursuant to section 14(3)(f) of the *Canada Labor Code (Part I–Industrial Relations)* (the *Code*). A hearing was held in Vancouver, British Columbia, on August 27, 28 and 29, 2007.

Le Conseil était composé de M[e] Stan Lanyon, c.r., Vice-président, siégeant seul en vertu de l'alinéa 14(3)f) du *Code canadien du travail (Partie I – Relations du travail)* (le *Code*). Une audience a été tenue à Vancouver (Colombie-Britannique) les 27, 28 et 29 août 2007.

Appearances

Mr. Denis W. Ellickson, for the Global Helicopter Pilots Association;
Messrs. Paul Fairweather and Scott McCann, for CHC Global Operations, a Division of CHC Helicopters International Inc.

Ont comparu

M[e] Denis W. Ellickson, pour la Global Helicopter Pilots Association;
M[es] Paul Fairweather et Scott McCann, pour CHC Global Operations, une division de CHC Helicopters International inc.

I–Nature of the Application

[1] The Global Helicopter Pilots Association (the union or the Association) applied to the Board, pursuant to section 24 of the *Code* to be certified as representative of a group of 275 helicopter pilots located at various bases throughout the world. The proposed bargaining unit description, as suggested on the Association's application, reads as follows:

I – Nature de la demande

[1] La Global Helicopter Pilots Association (le syndicat ou l'Association) a présenté une demande au Conseil, en vertu de l'article 24 du *Code*, en vue d'être accréditée pour représenter un groupe de 275 pilotes d'hélicoptère répartis dans diverses bases aux quatre coins du globe. Dans sa demande, l'Association propose l'unité de négociation suivante :

All pilots excluding full-time managers (Chief Pilot, Asst. Chief Pilot, etc); pilots whose primary duty is non-flying Base Manager; and excluding foreign national pilots employed by CHC partner companies such as Thai Air Services, East-West Helicopters, Icaro, Sonair, etc.

Tous les pilotes, à l'exclusion des gestionnaires à temps plein (pilote en chef, pilote en chef adjoint, etc); des pilotes exerçant principalement la fonction de responsable de base au sol; et à l'exclusion des ressortissants étrangers employés comme pilote par les sociétés affiliées à CHC, telles que Thai Air Services, East-West Helicopters, Icaro, SonAir, etc.

(traduction)

II–Background

[2] The named employer, CHC Global Operations, a Division of CHC Helicopters International Inc., is a Canadian business headquartered in Richmond, British Columbia, which provides chartering helicopter services to the oil and gas industry operating in Canada and around the world. It recruits, hires and trains the pilots from around the world and conducts its operations from different bases all over the world, in conjunction with certain local companies.

[3] CHC Global Operations is not an incorporated entity; it is a division of CHC Helicopters International Inc. (CHII). The parent company of CHII is CHC Helicopters Corporation. Although, as the employer stated in its submissions, nothing turns on this point in this application, it noted that it preferred to refer to itself as CHII/Global Operations or simply Global Operations. We will therefore refer to the employer throughout this decision as CHC or as Global Operations.

[4] All the employees in the proposed unit are helicopter pilots. With the exception of the base in Halifax, Nova Scotia, these pilots fly in different countries around the world. All their flights in these foreign countries are domestic, not international. They fly for domestic airlines that are in partnership with the employer. All the pilots, who are hired in Canada, perform the same work under the same terms and conditions, although subject to some local variations. Global Operations, for the purposes of this decision, is assumed by the parties to be the true employer. Some of these pilots are either Canadian citizens or residents of Canada, while others are from the United Kingdom, Australia, Europe, Indonesia, etc. Some of these pilots therefore have little or no attachment to Canada, and many of these foreign citizens work in countries in which they are neither residents nor citizens (i.e., a United Kingdom pilot working in Cameroon). They are

II – Contexte

[2] L'employeur nommément désigné, CHC Global Operations, une division de CHC Helicopters International inc., est une entreprise canadienne dont le siège social est situé à Richmond (Colombie-Britannique). Il fournit des services de transport par hélicoptère par vol nolisé au secteur pétrolier au Canada et dans le monde entier. Il recrute, embauche et forme des pilotes provenant de tous les pays du monde et offre ses services à partir de diverses bases situées aux quatre coins du globe, de concert avec certaines entreprises locales.

[3] CHC Global Operations n'est pas une entité constituée en société; c'est une division de CHC Helicopters International inc. (CHII). La société mère de CHII est CHC Helicopters Corporation. Si l'employeur indique dans ses observations que cette information ne revêt aucune importance particulière aux fins de la demande en instance, il observe toutefois qu'il préfère utiliser CHII/Global Operations ou simplement Global Operations pour désigner son entreprise. Nous désignerons donc l'employeur tout au long de la présente décision sous le nom de CHC ou de Globa Operations.

[4] Tous les employés de l'unité proposée sont des pilotes d'hélicoptère. Hormis ceux qui sont affectés à la base de Halifax (Nouvelle-Écosse), ces pilotes travaillent dans divers pays aux quatre coins du globe. Ils y effectuent exclusivement des vols intérieurs pour le compte de compagnies aériennes intérieures affiliées à l'employeur. Tous les pilotes, qui sont embauchés au Canada, accomplissent le même travail et sont assujettis aux mêmes conditions, avec quelques variantes toutefois, afin de tenir compte des particularités locales. Pour les fins de la présente décision, Global Operations est considérée par les parties comme étant le véritable employeur. Quelques-uns des pilotes sont soit des citoyens canadiens, soit des résidents du Canada, alors que d'autres proviennent du Royaume-Uni, de l'Australie, de l'Europe, de l'Indonésie, pour ne nommer que ces pays-là. C'est donc à dire que certains de ces pilotes ont très peu d'attachement au Canada,

referred to by the parties as "expats." All of the above pilots are in the union's proposed bargaining unit.

[5] However, the proposed bargaining unit specifically excludes "foreign national pilots employed by CHC partner companies such as Thai Air Services," because these pilots are citizens and/or residents of the country in which they work. For example, Thai Air Services hires Thai nationals (indeed, nationalization programs require that they be hired) who work under separate terms and conditions of employment.

[6] The employer has raised five objections to this application for certification by the Association: it states that (1) the Association is not a union; (2) the membership evidence is "incorrect and cannot be relied upon"; (3) the bargaining unit proposed by the Association is inappropriate; (4) Global Operations is not the true employer of those persons included in the proposed bargaining unit; and (5) the Board has no jurisdiction, save for those employees in Halifax, Nova Scotia, over the proposed bargaining unit because all employees in this unit are not employed in a federal work, undertaking or business.

[7] The parties agreed to argue the issue of the Board's jurisdiction as a preliminary issue. The employer agrees, for the sole purpose of this argument, that it is the true employer of the employees in the proposed bargaining unit. However, it reserves the right to raise this issue of true employer, as well as all its other objections, should this application for certification proceed, either in whole or in part, beyond this preliminary issue.

III–Facts and Evidence

[8] The following is an overview of the employer's operations at both its headquarters and at some of its overseas operations as it relates to its helicopter pilots in particular.

[9] CHC Helicopters Corporation, the parent company of CHII and its division, Global Operations, is the

voire aucun, et un grand nombre de ces citoyens étrangers travaillent dans des pays dont ils ne sont ni des résidents ni des citoyens (pensons à un pilote du Royaume-Uni qui travaille au Cameroun). Les parties utilisent le terme « expats » (expatriés) pour désigner ces pilotes, qui sont tous inclus dans l'unité de négociation proposée.

[5] Toutefois, l'unité de négociation proposée exclut expressément les « ressortissants étrangers employés comme pilote par les sociétés affiliées à CHC, telles que Thai Air Services » parce que ces pilotes sont des citoyens ou des résidents du pays dans lequel ils travaillent. Par exemple, Thai Air Services embauche des ressortissants thaïlandais (c'est en fait une obligation imposée par les programmes de nationalisation) qui bénéficient de conditions d'emploi différentes.

[6] L'employeur a soulevé cinq objections à la demande d'accréditation de l'Association; il avance 1) que l'Association n'est pas un syndicat; 2) que la preuve d'adhésion est « entachée d'irrégularités et ne peut être utilisée » (traduction); 3) que l'unité de négociation proposée n'est pas habile à négocier collectivement; 4) que Global Operations n'est pas le véritable employeur des personnes incluses dans l'unité de négociation proposée; et 5) que le Conseil n'a pas compétence pour statuer sur la demande d'accréditation, sauf en ce qui concerne les employés de Halifax (Nouvelle-Écosse), étant donné que les employés de cette unité ne sont pas tous employés dans le cadre d'une entreprise fédérale.

[7] Les parties ont accepté de débattre de la question de la compétence du Conseil à titre préliminaire. L'employeur admet, pour la seule fin de cette objection, qu'il est le véritable employeur des employés de l'unité de négociation proposée, mais il se réserve le droit de soulever la question du véritable employeur ainsi que toutes ses autres objections, si le traitement de la demande d'accréditation se poursuit, en tout ou en partie, après l'examen de cette question préliminaire.

III – Faits et preuve

[8] Les paragraphes qui suivent décrivent brièvement les activités de l'employeur à son siège social ainsi que dans une partie de ses bases à l'étranger, notamment en ce qui concerne les pilotes d'hélicoptère.

[9] CHC Helicopters Corporation, la société mère de CHII et de sa division, Global Operations, est la plus

largest and most geographically diverse helicopter company in the world. It flies chartering helicopters and fixed-wing aircraft that service the oil and gas industry in some 35 countries. In addition, it periodically performs government work and search and rescue work. Its primary role is to transport personnel and freight to and from oil rigs.

A–Resources and Operations

[10] Mr. Ian Richards is the Head of Resources and Operations for Global Operations, in Richmond, British Columbia. He is both an accountant and a pilot. His responsibilities include the recruiting of pilots, maintenance engineers and managerial staff from around the world. His primary task is to supply pilots and crew to "fulfill requests for crewing levels of local entities." He also provides "administrative and consultative services" to these same local entities. Mr. Richards explained that these local entities are divided into five geographical areas, in effect business areas, to which Global Operations assigns the employees that it recruits. These areas are:

a. Africa (not including Nigeria);
b. South East Asia;
c. Middle East, Former Soviet Union and Central Asia ("Middle East");
d. Nigeria; and
e. The Americas (not including Brazil).

[11] In addition, there is a temporary contract in Brazil, but it is anticipated that it will not be renewed. Australia is a separate business area operating entirely on its own.

[12] Mr. Richards described the different bases that pilots are assigned to throughout the world. In Southeast Asia, there are bases in Bangladesh, Myanmar, Thailand, Vietnam, Philippines, Brunei and Malaysia. In the Middle East, there are bases in India, Azerbaijan, Georgia, India, Kazakhstan and one recently added base in Pakistan. In Africa there are bases in Libya, Chad, Cameroon, Guinea, Equatorial Guinea, Namibia, Republic of Benin, Angola, Mozambique and South Africa. There are no longer bases in the Sudan or the Ivory Coast. In the Americas

grande société de services de transport par hélicoptère au monde ainsi que la plus étendue géographiquement. Elle fournit des services de transport par hélicoptère et par aéronef à voilure fixe par vol nolisé au secteur pétrolier dans quelque 35 pays du globe. Elle accepte aussi périodiquement des contrats gouvernementaux et des missions de sauvetage. Son activité principale demeure toutefois le transport de personnel et de marchandises à destination et en provenance d'installations de forage pétrolier.

A – Ressources et exploitation

[10] M. Ian Richards est chef des ressources et de l'exploitation chez Global Operations, à Richmond (Colombie-Britannique). Il est à la fois comptable et pilote. Son travail consiste notamment à recruter des pilotes, des techniciens d'entretien et du personnel de gestion aux quatre coins du globe. Sa principale responsabilité est de fournir des pilotes et des équipages pour « répondre aux demandes des entités locales » (traduction), auxquelles il offre également des « services administratifs et de consultation » (traduction). M. Richards a indiqué que ces entités locales sont réparties dans cinq secteurs géographiques – il s'agit en réalité de secteurs commerciaux – auxquels Global Operations affecte ses recrues. Ces secteurs sont les suivants :

a) l'Afrique (à l'exclusion du Nigeria);
b) l'Asie du Sud-Est;
c) le Moyen-Orient, l'ancienne Union soviétique et l'Asie centrale (Moyen-Orient);
d) le Nigeria;
e) les Amériques (à l'exclusion du Brésil).

(traduction)

[11] CHC a aussi un contrat temporaire au Brésil, mais elle ne s'attend pas à ce qu'il soit renouvelé. L'Australie constitue un secteur commercial distinct, qui est exploité séparément.

[12] M. Richards a décrit les diverses bases auxquelles les pilotes sont affectés aux quatre coins du globe. En Asie du Sud-Est, CHC possède des bases au Bangladesh, au Myanmar, en Thaïlande, au Vietnam, aux Philippines, au Brunei et en Malaisie. Au Moyen-Orient, il y a des bases en Inde, en Azerbaïdjan, en Géorgie, au Kazakhstan et une nouvelle au Pakistan. En Afrique, les bases sont situées en Libye, au Chad, au Cameroun, en Guinée, en Guinée équatoriale, en Namibie, au Bénin, en Angola, au Mozambique et en Afrique du Sud. Il n'y a plus de bases au Soudan ou en

there is a base in Halifax, Nova Scotia, as well as Ecuador and Venezuela.

[13] Mr. Richards testified that the business of these local entities is the contracts that they conclude with "International Oil Companies" to fly "crew, parts and equipment to and from oil rigs and platforms." The flights made are all domestic, not international flights. Mr. Richards stated that the corporate relationship between Global Operations and these local entities varies—some are "100% owned by CHC," in others "CHC has a majority ownership," and in others still "CHC has a minority interest."

[14] As described by Mr. Richards, he reviews each of these local contracts in order to determine the specific requirements that need to be fulfilled at each of these individual bases. This involves knowing the type of aircraft to be flown, the qualifications of the pilots required to fly these aircraft, nationalization programs, issues concerning citizenship, medical requirements and familiarizing himself with the local or domestic regulatory environment of each country. Mr. Richards stated that in all the countries in which Global Operations has a base, each is a "sovereign state," and each has control over its own airspace. He said that the civil aviation regulations that these countries enact can change "dramatically from country to country." This is equally true of each country's Labor laws. In addition, as Mr. Richards explained, each country has nationalization laws. These laws require corporations to hire citizens of the country in which the base is located. The object of these programs, as he put it, "is the transfer of knowledge," enabling local citizens to "do their own work." These factors directly impact the licensing of pilots or, as Mr. Richards stated whether "a person [is] capable of getting a license in that country." Moreover, he said that it can be "extremely difficult" to find someone "to work in a foreign country."

[15] Mr. Richards explained that every country requires a visa and most also require a work permit. A "Letter of Invitation" is issued from the local entity requesting a pilot and crew. Global Operations has a Visa Department at its head office in Richmond, British Columbia. A pilot is then assigned by Global

Côte d'Ivoire. En Amérique, CHC a une base à Halifax (Nouvelle-Écosse), de même qu'en Équateur et au Venezuela.

[13] M. Richards a déclaré que la clientèle de ces entités locales se compose de « sociétés pétrolières internationales » qui concluent des contrats en vue du transport « d'équipages, de pièces et d'équipement à destination et en provenance d'installations de forage pétrolier » (traduction). Il s'agit dans tous les cas de vols intérieurs exclusivement. M. Richards a déclaré que la relation d'affaires entre Global Operations et ces entités locales variait d'une entité à l'autre – « CHC est propriétaire unique de certaines entités » ou « détient une participation majoritaire » ou encore « une participation minoritaire » dans certaines autres (traduction).

[14] M. Richards a indiqué qu'il prend connaissance de chacun des contrats locaux afin de déterminer les besoins particuliers des clients à chacune des bases. Pour ce faire, il doit être au courant du type d'aéronef qui sera utilisé, des compétences exigées des pilotes pour utiliser ces appareils, des programmes de nationalisation, des exigences en matière de citoyenneté et des exigences médicales, en plus de connaître le cadre réglementaire local ou intérieur de chaque pays. M. Richards a déclaré que chaque pays où Global Operations a une base est un « État souverain » qui contrôle son propre espace aérien. La réglementation de l'aviation civile dont se dotent ces pays « diffère parfois considérablement d'un pays à l'autre » (traduction), au même titre que les lois du travail. S'ajoute à cela le fait que chaque pays a édicté des lois de nationalisation, lesquelles obligent les sociétés à embaucher des citoyens du pays où se trouve la base. Ces programmes, a déclaré M. Richards, visent à favoriser « le transfert de connaissances » (traduction) afin de permettre aux citoyens locaux « d'accomplir eux-mêmes le travail ». Ces exigences ont une incidence directe sur l'obtention des brevets de pilote, ou comme l'a dit M. Richards, sur la question de savoir si « une personne [est] capable d'obtenir un brevet dans ce pays » (traduction). De plus, il peut être « extrêmement difficile » de trouver quelqu'un « qui accepte de travailler dans un pays étranger ».

[15] M. Richards a précisé que chaque pays exigeait un visa et que la plupart exigeaient aussi un permis de travail. Une « lettre d'invitation » est reçue de l'entité locale qui a besoin des services d'un pilote et d'un équipage. Global Operations dispose d'un Service des visas à Richmond (Colombie-Britannique).

Operations to a particular country and to a specific air service pursuant to a "Secondment Agreement" (an example of both the Letter of Invitation and a Secondment Agreement was introduced through a subsequent witness and will be cited later in this decision).

[16] Mr. Richards testified that the pilots, regardless of their location, are on a six-week rotation basis (six weeks on, six weeks off). At the end of the rotation, they are flown home or to another location of their choice; however, this other choice must be equal in cost to a flight home. Pilots live in accommodation provided by the local entity—hotels, crew houses, or housing provided by the clients. A typical day of a pilot is to rise at 5:00 a.m., he/she is then transported to the base, checks the flight plan, weather and helicopter, conducts the flight and then return back to his or her accommodation. The actual decision as to whether to fly lies with the pilot. Base managers often act as a "buffer between the pilot and the client." Base managers are responsible for the day-to-day supervision of all base operations, including the scheduling of aircraft and pilots.

[17] As Mr. Richards explained, there are four common restrictions placed on pilots wherever they work: first, they must observe the rules established by the Civil Aviation Authority that has responsibility for commercial aviation in the countries in which they fly; second, they are bound by the requirements set out in the contract between the local entity and the international oil companies; third, they must observe the Labor laws of the country in which they work; and fourth, they must comply with the employment conditions set out between themselves and Global Operations. There is no requirement to be a Canadian citizen in order to be hired by Global Operations. In addition, the pilots hired by Global Operations collectively hold licenses in some 45 different countries. Less than 50% of these pilots are Canadian citizens and less than 50% of them reside in Canada. Many of these pilots visit Canada only at the time of their initial orientation and training and never return.

[18] Mr. Richards acknowledged in cross-examination that there is a Global Operations Employee Handbook that is read and agreed to by all pilots wherever they work; however, he also made clear that this handbook

L'employeur affecte ensuite un pilote à un pays particulier et à un service aérien précis en vertu d'une « entente de détachement » (un modèle de lettre d'invitation et d'entente de détachement a été produit en preuve par un autre témoin et sera reproduit plus loin dans la présente décision).

[16] M. Richards a indiqué que les pilotes, toutes bases confondues, travaillent par roulement selon un horaire de six semaines (six semaines de travail suivies de six semaines de repos), à la fin duquel ils prennent l'avion pour retourner à leur domicile ou se rendre à une autre destination de leur choix; dans ce dernier cas, cependant, les frais de transport ne doivent pas dépasser le coût du vol à domicile. Les pilotes sont logés par l'entité locale – dans des hôtels, des habitations réservées aux membres d'équipage ou des logements fournis par les clients. La journée type d'un pilote se déroule comme suit : lever à 5 h, départ pour la base pour y vérifier le plan de vol, les conditions climatiques et l'hélicoptère; le vol terminé, retour au lieu d'hébergement. C'est le pilote qui décide si le vol s'effectuera ou non. Les responsables de base « servent souvent de tampon entre le pilote et le client » (traduction). Ils supervisent les activités de la base au quotidien, y compris l'établissement des horaires de vol des aéronefs et des pilotes.

[17] M. Richards a expliqué que, peu importe leur lieu d'affectation, les pilotes sont assujettis à quatre règles : 1) ils doivent observer le règlement de l'autorité de l'aviation civile qui est responsable de l'aviation commerciale dans les pays où ils travaillent; 2) ils doivent respecter les conditions qui sont prévues dans les contrats conclus entre l'entité locale et les sociétés pétrolières internationales; 3) ils doivent observer les lois du travail édictées par le pays; et 4) ils doivent se conformer aux conditions d'emploi convenues avec leur employeur, Global Operations. Il n'est pas nécessaire d'être un citoyen canadien pour être embauché par Global Operations. De plus, les pilotes de l'employeur détiennent collectivement des brevets dans 45 pays différents. Moins de la moitié d'entre eux possèdent la citoyenneté canadienne et de ce nombre, moins de la moitié résident au Canada. Beaucoup ne viennent qu'une seule fois au Canada pour leur séance de formation et d'orientation initiale et n'y reviennent plus par la suite.

[18] M. Richards a admis en contre-interrogatoire qu'il existait un manuel des employés de Global Operations, que tous les pilotes, tous lieux de travail confondus, doivent lire et observer, en précisant toutefois que les

is "overridden by local laws and local jurisdictions." Mr. Richards further stated that Global Operations has decided to apply "best practices" regardless of the work environment or legal environment that pilots find themselves in. These best practices are "internal standards" that include certain Canadian statutes, such as the *Canadian Human Rights Act*, health and safety regulations and privacy acts. Once again, these best practices are subject to the laws of foreign jurisdictions.

[19] Mr. Richards further conceded that Global Operations has applied to Human Resources Development Canada to have the hours of work of helicopter pilots averaged over a 52-week period. In a letter dated May 4, 2005, Ms. Mary Huitson, Director, Labor Program, set out Global Operations' application and the regulations that apply to Global Operations' averaging plan; that letter reads in part:

> This is regarding your notice to the Labor Program of the intention of CHC Helicopters International Inc. to average the hours of work of helicopter pilots and aircraft mechanic engineers, flight coordinators and customer service agents working at Nova Scotia and various international locations over a fifty-two (52) week period.
>
> It is noted that, pursuant to the provisions of section 6 of the *Canada Labor Standards Regulations*, the company alleges that the nature of the work of the employees covered by the averaging plan necessitates an irregular distribution of hours of work.
>
> I should like to bring to your attention the conditions of averaging as prescribed by subsections 6(1) and 6(13) of the *Regulations*, as well as the provisions of subsection 24(2)(i) concerning records to be kept when an averaging plan is in effect. You should also please note the provisions of section 2 of the *Regulations* regarding the posting of notices.

[20] Mr. Richards also confirmed that Global Operations' Employee Handbook contains the statutory holidays set out in Canadian legislation, that the handbook applies to all employees throughout the world and that other terms and conditions, such as

« lois et autorités locales » avaient priorité sur son contenu. Il a ajouté que Global Operations avait décidé d'appliquer des « pratiques exemplaires », peu importe le milieu de travail des pilotes ou le cadre juridique auquel ils sont assujettis. Ces pratiques exemplaires sont constituées de « normes internes » qui comprennent les dispositions de certaines lois canadiennes, telles que la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, le règlement en matière de santé et de sécurité et les lois sur la protection des renseignements personnels. M. Richard a insisté sur le fait que ces pratiques sont assujetties aux lois des autorités étrangères.

[19] M. Richards a également admis que Global Operations avait présenté une demande à Développement des ressources humaines Canada afin d'établir un régime de calcul de la moyenne des heures de travail des pilotes d'hélicoptère sur une période de 52 semaines. Dans une lettre en date du 4 mai 2005, M^{me} Mary Huitson, directrice, Programme du travail, décrit la demande de Global Operations et le règlement qui s'applique au calcul de la moyenne, dans les termes suivants :

> La présente fait suite à la demande que vous avez adressée au Programme du travail concernant l'intention de CHC Helicopters International inc. d'instaurer un régime de calcul de la moyenne des heures de travail des pilotes d'hélicoptère, des techniciens d'entretien d'aéronef, des coordonnateurs de vol et des préposés au service à la clientèle travaillant en Nouvelle-Écosse et dans diverses bases aux quatre coins du globe, sur une période de cinquante-deux (52) semaines.
>
> Je note que, conformément aux dispositions de l'article 6 du *Règlement du Canada sur les normes du travail*, la société allègue que la nature du travail des employés visés par le régime de calcul de la moyenne nécessite une répartition irrégulière des heures de travail.
>
> J'aimerais attirer votre attention sur les conditions de calcul de la moyenne qui sont décrites aux paragraphes 6(1) et 6(13) du *Règlement*, ainsi que sur les dispositions de l'alinéa 24(2)i) concernant les registres qui doivent être tenus quand un régime de calcul de la moyenne est mis en place. Je vous prie également de prendre note des dispositions de l'article 2 du *Règlement* concernant l'affichage d'avis.
>
> (traduction)

[20] M. Richards a également confirmé que le manuel des employés de Global Operations contenait la liste des jours fériés prévus par la législation canadienne, qu'il s'appliquait à tous les employés aux quatre coins du globe et que d'autres conditions, telles que les

bereavement leave and parental leave, also apply to "all employees wherever they may be."

[21] Mr. Richards acknowledged an email exchange between himself and Mr. Geoff Williams, a pilot assigned by Global Operations to Nigeria, in which Mr. Williams sought to be transferred due to concerns he had for his safety:

> 09/10/2006
>
> Hi Ian,
>
> After much deliberation including taking into account the concerns of family and friends, I am no longer able to accept further work assignments in Nigeria due to the real concerns I have for my personal safety. These concerns may well alter sometime after the forthcoming elections programmed for April next year, should the security situation improve to at least that as it was in the middle of last year.
>
> During the last month of August, 15 expatriates have been kidnaped, totaling 35 for the year. On this last tour and the previous one, I was subjected to gunshots in my vicinity, twice whilst in transit from Agip Base to Areta and once while doing a turnaround inspection at Brass Terminal an Agip Oil facility on the coast.
>
> Since January this year I have expressed concern over the worsening security state in Nigeria, this initially being in an email to Rod LeGassick on the 29th of January. On the 4th of May this year I requested in an email to Rod LeGassick a transfer from Nigeria. He discussed this with you on your arrival in Port Harcourt in May, as did we during your visit. You undertook to transfer me within a six month time frame.
>
> In light of your comments in your email to me of 20th July last, would you please advise if another position is available, or if I will be held on reserve pending, or if I will be terminated as an employee of CHC. I would draw to your attention that I am slotted for the s on the 8th of October.
>
> Kind regards
> Geoff Williams

[22] In response to his request, Mr. Richards made it clear to Mr. Williams that if he refused the Nigerian assignment, he would be deemed to have resigned from his employment with Global Operations:

congés de décès et les congés parentaux, s'appliquaient également à « tous les employés, où qu'ils soient » (traduction).

[21] M. Richards a admis qu'il avait eu un échange de courriels avec M. Geoff Williams, un pilote de Global Operations en affectation au Nigeria, qui demandait d'être affecté ailleurs parce qu'il craignait pour sa sécurité :

> 09/10/2006
>
> Bonjour Ian,
>
> Après avoir mûrement réfléchi en tenant compte notamment des préoccupations de ma famille et de mes amis, je désire vous informer que je ne peux plus accepter de nouvelles affectations au Nigeria car je crains véritablement pour ma sécurité personnelle. Ces craintes pourraient très bien s'atténuer après la tenue des prochaines élections en avril prochain, pour autant que la sécurité revienne à tout le moins à ce qu'elle était au milieu de l'année dernière.
>
> En août dernier, 15 expatriés ont été kidnappés, ce qui porte leur nombre à 35 pour l'année. Durant mon affectation en cours et la précédente, j'ai essuyé des coups de feu à deux reprises alors que j'étais en transit entre la base d'Agip et celle d'Areta et une autre fois alors que je faisais un voyage d'inspection aller-retour au terminal de Brass, propriété d'Agip Oil, sur la côte.
>
> Depuis janvier de l'année en cours, je me suis plaint à diverses reprises de la détérioration de la sécurité au Nigeria, d'abord dans un courriel adressé à Rod LeGassick, le 29 janvier. Le 4 mai dernier, j'ai demandé par courriel à Rod LeGassick de m'accorder une mutation hors du Nigeria. Il en a discuté avec vous à votre arrivée à Port Harcourt en mai, tout comme nous l'avons fait durant votre visite. Vous vous êtes engagé à me muter dans un délai de six mois.
>
> Compte tenu des observations contenues dans votre courriel du 20 juillet dernier, auriez-vous l'obligeance de m'indiquer si un autre poste me sera offert, ou si je serai inscrit sur la liste des remplaçants en attendant, ou encore si je serai licencié à titre d'employé de CHC. Je tiens à attirer votre attention sur le fait que je suis censé entreprendre une séance sur simulateur le 8 octobre.
>
> Veuillez agréer mes salutations distinguées.
> Geoff Williams
>
> (traduction)

[22] En réponse à cette demande, M. Richards a clairement indiqué à M. Williams qu'il serait réputé avoir démissionné de son poste chez Global Operations s'il refusait l'affectation au Nigeria :

September 13, 2006

Hi Geoff,

Thank you for your advance notice. At this stage we have no other positions available. Transfers are acted upon based on operational requirements and not by the individual in the field.

As per my email of the 19th July 2006 you are expected to report to your assignment in Nigeria after your normal time off (October 15th). Should you fail to do so you will have been deemed to have resigned from your employment with CHC.

Please advise as soon as possible so that your October Simulator session may be cancelled.

Regards,

Ian Richards
Head of Resources & Operations
CHC Global Operations
Vancouver BC Canada

[*sic*]

Le 13 septembre 2006

Bonjour Geoff,

Je vous remercie de votre préavis. Nous n'avons pas d'autre poste disponible pour l'instant. Les mutations sont accordées en fonction des besoins opérationnels et non suivant la volonté de l'employé sur le terrain.

Conformément à mon courriel du 19 juillet 2006, vous devez vous présenter au travail au Nigeria à la fin de votre période de repos habituelle (le 15 octobre), à défaut de quoi vous serez réputé avoir démissionné de votre poste chez CHC.

Je vous saurais gré de me communiquer votre décision le plus rapidement possible afin que nous puissions annuler la séance sur simulateur prévue en octobre, s'il y a lieu.

Veuillez agréer mes salutations distinguées.

Ian Richards
Chef des ressources et de l'exploitation
CHC Global Operations
Vancouver (C.-B.), Canada

(traduction)

B–Flight Standards and Licensing

[23] Mr. Guy Smith is the Head of Flight Standards for Global Operations in Richmond, British Columbia. He "conducts audits and inspections of aviation companies" and also does "flight checks of pilots." His primary role is to ensure that there is "a common standard throughout CHC." Part of this responsibility is the compilation of operations manuals—both Flight Operations and Maintenance manuals. These manuals are a requirement for the operation of commercial airlines in all countries.

[24] Mr. Smith stated that all the countries to which Global Operations assigns pilots are signatories to the Convention on International Civil Aviation and they are also members of the International Civil Aviation Organization (ICAO), an agency of the United Nations. The operations manuals, which Mr. Smith stated "tell people how to do their job," incorporate these ICAO guidelines. In many respects, these manuals are set out in a standard form; however, each is amended to reflect the civil aviation standards of the particular country in which the commercial aviation service is operating. Mr. Smith explained that many countries also adopt the ICAO standards when they choose to regulate their own domestic commercial aviation. However, in adopting these international standards, no particular country is giving up any sovereignty over their domestic aviation.

B – Normes de vol et obtention de brevets

[23] M. Guy Smith est chef des normes de vol chez Global Operations à Richmond (Colombie-Britannique). Il « effectue des vérifications et des inspections de compagnies de transport aérien » (traduction), ainsi que des « vérifications auprès des pilotes durant leurs heures de vol » (traduction). Sa principale responsabilité est de s'assurer qu'il « existe une norme commune à CHC » (traduction). À cette fin, il doit notamment rédiger des manuels d'exploitation et d'entretien des aéronefs. Ces manuels font partie des exigences qui sont imposées par tous les pays pour exploiter une compagnie aérienne commerciale.

[24] M. Smith a déclaré que tous les pays où Global Operations affecte des pilotes ont signé la Convention relative à l'aviation civile internationale et sont membres de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), un organisme des Nations Unies. Les manuels d'exploitation, qui « expliquent aux gens comment ils doivent accomplir leur travail » (traduction), a précisé M. Smith, incorporent les lignes directrices de l'OACI. Il s'agit à bien des égards de documents standard qui sont ensuite modifiés pour tenir compte des normes de l'aviation civile en vigueur dans le pays où la compagnie aérienne commerciale fait affaire. M. Smith a précisé que de nombreux pays adoptaient également les normes de l'OACI quand ils décidaient de réglementer leurs propres services intérieurs d'aviation commerciale. Il reste que les pays

Therefore Canada, for example, has no regulatory authority over any of these foreign domestic airlines.

[25] Mr. Smith testified that operations manuals are required to obtain an air operator certificate (A.C.), which is basically the license to operate a commercial air service. One element of the operations manuals is the designation of "postholes"—persons nominated who are ultimately responsible for the operations of that aviation service in a foreign country. Global Operations permanently retains a standard form copy of operations manuals. Part of the service that it offers to the local entities is the revision of their manuals to ensure they meet the regulations required by each country in which they operate.

[26] As Mr. Smith explained, it is primarily the associated companies of CHC/Global Operations in their various countries that actually hold the A.C.; for example, in Thailand the A.C. is held by Thai Aviation Services; in Nigeria the A.C. is held by Aero Contractors Company of Nigeria; and in South Africa the A.C. is held by CHC South Africa. However, in a few countries it is Global Operations that holds the A.C.; for example, in Malaysia, Myanmar, Vietnam, Brunei, Azerbaijan, Georgia and Pakistan, the pilots operate under a Canadian A.C. (no. 8377), and pursuant to Global Operations' operations manual filed with Transport Canada. As a result, these operations are subject to the Canadian Aviation Regulations and are governed by Transport Canada. However, the civil aviation regulations in these foreign countries also apply.

[27] Mr. Smith stated that most countries require that any aircraft that may be flown within its boundaries be registered in that country. The local civil aviation authority, under which these aircraft would fall then issues a Certificate of Airworthiness declaring the aircraft "mechanically safe." The registering state also determines the licensing requirement for pilots flying aircraft in that country. Pilots must hold a license issued by the registering state, or have an existing license obtained from their country of origin validated by the host country. Leaving Australia aside, Mr. Smith testified that Global Operations owns approximately

qui adoptent ces normes internationales n'abandonnent pas leur souveraineté sur leurs services d'aviation intérieurs. Cela signifie que le Canada, par exemple, n'a aucun droit de regard sur les compagnies aériennes intérieures de ces pays.

[25] M. Smith a indiqué que les compagnies aériennes doivent déposer des copies de leurs manuels d'exploitation pour obtenir un permis d'exploitation aérienne (PEA); il s'agit essentiellement du permis permettant d'exploiter une compagnie aérienne commerciale. L'une des choses que l'on retrouve obligatoirement dans les manuels d'exploitation est la liste des « titulaires responsables » – des personnes nommées qui détiennent la responsabilité ultime de l'exploitation de cette compagnie aérienne dans un pays étranger. Global Operations conserve en permanence une copie des manuels d'exploitation standard. L'un des services qui est offert aux entités locales est la révision de leurs manuels afin de s'assurer qu'ils se conforment à la réglementation de chaque pays dans lequel elles font affaire.

[26] M. Smith a expliqué que ce sont principalement les sociétés affiliées à CHC/Global Operations qui détiennent le PEA dans leurs divers pays; par exemple, en Thaïlande, c'est la Thai Aviation Services; au Nigeria, l'Aero Contractors Company of Nigeria; et en Afrique du Sud, CHC South Africa. Dans d'autres pays toutefois, comme en Malaisie, au Myanmar, au Vietnam, au Brunei, en Azerbaïdjan, en Géorgie et au Pakistan, le PEA est détenu par Global Operations (PEA canadien nº 8377) et les pilotes utilisent le manuel d'exploitation de Global Operations qui a été déposé auprès de Transports Canada. Ainsi, ces activités sont assujetties au *Règlement de l'aviation canadien* et sont régies par Transports Canada. Cela n'empêche toutefois pas la réglementation de l'aviation civile de ces pays de s'appliquer aussi.

[27] M. Smith a indiqué que la plupart des pays exigent que les aéronefs qui circulent dans leur espace aérien intérieur soient immatriculés dans leur pays. L'autorité de l'aviation civile locale, qui régit l'utilisation de ces appareils, délivre ensuite un certificat de navigabilité attestant que l'aéronef est « sûr, du point de vue mécanique » (traduction). Le pays détermine également les exigences auxquelles les pilotes doivent satisfaire en matière de brevet. Les pilotes doivent détenir un brevet délivré par le pays d'immatriculation, ou un brevet de leur pays d'origine validé par le pays hôte. M. Smith a expliqué que, en faisant abstraction de l'Australie,

102 helicopters. Thirteen of these are registered in Canada. The number of helicopters registered in Canada is divided as follows: 4 in Azerbaijan, 2 in Malaysia, 1 in Georgia, 1 in Vietnam, 1 in Brunei, 2 in Myanmar, 1 in Pakistan and of course one in Canada in Halifax, Nova Scotia. And it is in these same countries that Global Operations operates under a Canadian A.C. All the remaining helicopters are registered in the countries in which they operate.

[28] Mr. Guido Lepore is Chief Pilot for Global Operations. He also is the Chief Pilot for any aircraft that actually operates under a Canadian A.C. His primary duties include the training and qualification of pilots as well as the administration of the pilots' "flight standards." He liaises with the Chief Pilot in each country. A designated Chief Pilot in each country is required as per the A.C.

[29] Mr. Lepore stated that pilots generally have licenses from their country of origin. Every license must be kept current. This not only applies to the licenses that a pilot is currently flying under—for example, a pilot flying in Nigeria must keep his or her Nigerian pilot license current—but also to primary licenses (a license that a pilot has usually obtained from his/her country of origin).

[30] Mr. Lepore explained that all pilots of Global Operations are given standardized training. Most of this training takes place on simulators. These simulators are very expensive, costing approximately $20 to $30 million each. There are very few simulators in the world. Transport Canada has approved the use of simulators in Norway and France and it is these simulators that Global Operations uses; however, Global Operations provides its own instructors. These instructors also work in the field at different bases. Global Operations requires annual pilot checks. In addition, each country also has its own pilot checks that vary from twice a year to once every two years. These continuing checks and training requirements are part of every regulatory environment around the world. The qualifications of Global Operations' pilots who complete these checks and training requirements are recognized around the world. Training is coordinated in Richmond, British Columbia.

Global Operations possède environ 102 hélicoptères, parmi lesquels 13 sont immatriculés au Canada et se répartissent comme suit : quatre en Azerbaïdjan, deux en Malaisie, un en Géorgie, un au Vietnam, un au Brunei, deux au Myanmar, un au Pakistan et un, bien entendu, au Canada, à Halifax (Nouvelle-Écosse). C'est également dans ces pays que Global Operations offre ses services en vertu d'un PEA canadien. Tous les autres hélicoptères sont immatriculés dans les pays où ils sont exploités.

[28] M. Guido Lepore occupe le poste de pilote en chef chez Global Operations. Il est aussi pilote en chef de tout aéronef qui est exploité en vertu d'un PEA canadien. Son travail consiste principalement à former et à qualifier les pilotes et à administrer les « normes de vol ». Il assure aussi la liaison avec le pilote en chef dans chaque pays. Il est en effet obligatoire de désigner un pilote en chef dans chaque pays pour satisfaire aux exigences du PEA.

[29] M. Lepore a déclaré que les pilotes détiennent généralement des brevets de leur pays d'origine, et qu'ils doivent tenir à jour chacun de leur brevet. Cette règle s'applique non seulement aux brevets les autorisant actuellement à piloter un aéronef – par exemple, un pilote en affectation au Nigeria doit tenir à jour son brevet de pilote nigérian – mais aussi aux brevets principaux (il s'agit d'un brevet qui a généralement été délivré par le pays d'origine).

[30] M. Lepore a indiqué que les pilotes de Global Operations reçoivent tous la même formation, la plupart du temps sur des simulateurs, des appareils qui coûtent très cher, soit entre 20 et 30 millions de dollars environ chacun. Très peu de pays disposent de simulateurs. Transports Canada a approuvé l'utilisation de simulateurs en Norvège et en France et ce sont ces appareils qu'utilise Global Operations. L'employeur fournit toutefois ses propres instructeurs, lesquels travaillent aussi sur le terrain dans diverses bases. Global Operations exige que les pilotes se soumettent à une vérification de leurs compétences chaque année. Chaque pays a également ses propres exigences en la matière, allant de deux vérifications par année à une vérification tous les deux ans. Cette obligation permanente en matière de vérification et de formation fait partie intégrante de la réglementation de tous les pays. Les compétences des pilotes de Global Operations qui se soumettent à ces vérifications sont reconnues dans le monde entier. La formation est coordonnée à Richmond (Colombie-Britannique).

[31] Mr. Lepore testified that almost half of Global Operations' pilots do not have Canadian licenses. However, Global Operations considers that the Canadian pilots license is the license of convenience for several reasons: first, Global Operations deals on a continuing basis with the requirements of Transport Canada; and second, a Canadian license is issued for life and pilots only have to renew their instrument rating every second year. A Canadian license, like any other license from a country of origin, is applicable only to aircraft operating within that jurisdiction. All pilots are required to obtain foreign licenses when they are operating aircraft in a foreign country. However, every pilot must also keep current their primary license. As a result of this requirement, Mr. Lepore stated that Global Operations has recently developed a license conversion program that converts foreign licenses into Canadian licenses. This has resulted in approximately 50 pilot license conversions over the last few years. The advantage of this is that the pilots do not need to have their country of origin renew their primary license. Finally, Canada has a "liberal licensing scheme" that is recognized throughout the world.

C–Thailand and Thai Aviation Services Limited

[32] Mr. Kuhn Suwanawat Koeworakul is the Manager Director of Thai Aviation Services Limited. As managing Director, Mr. Koeworakul is the postholder who is ultimately held responsible for the safe operations of TAS. He is a citizen of Thailand.

[33] TAS transports personnel and freight to offshore oil rigs. It has approximately 170 employees, of whom 120 are Thai nationals. The expat employees originate from a wide variety of countries, including the United Kingdom, Canada, India, Australia and Indonesia. As stated by Mr. Koeworakul, "all were sent by CHC." TAS is not a division of CHC but rather a partner in the operation of this airline. TAS' air operator certificate is issued by Thailand.

[34] TAS employs approximately 50 pilots, 20 of whom are expats. There are currently 18 Thai national pilots and a further 10 in training. TAS has ten aircraft; all are leased from related companies to Global Operations. It is a requirement of Thai law that all aircraft be registered in Thailand. A certificate of airworthiness is issued in regard to all aircraft and this certificate must be renewed every 12 months. As Mr. Koeworakul

[31] M. Lepore a précisé que près de la moitié des pilotes de Global Operations ne détenaient pas un brevet canadien, que Global Operations considère pourtant comme le brevet qu'il est utile de posséder, et ce, pour plusieurs raisons : premièrement parce que Global Operations doit satisfaire de façon continue aux exigences de Transports Canada et deuxièmement parce que le brevet canadien est délivré une fois la vie durant et qu'il suffit aux pilotes de renouveler leur qualification de vol aux instruments une fois tous les deux ans. Le brevet canadien, à l'instar de tout autre brevet délivré par le pays d'origine, s'applique seulement aux aéronefs qui sont exploités au Canada. Tous les pilotes doivent obtenir des brevets étrangers pour piloter des aéronefs dans un pays étranger. Il reste que chaque pilote doit aussi tenir son brevet principal à jour, c'est pourquoi Global Operations a récemment conçu un programme permettant de convertir les brevets étrangers en brevets canadiens. Une cinquantaine de brevets ont ainsi été convertis dans les dernières années. De cette manière, les pilotes n'ont pas besoin de faire renouveler leur brevet principal dans leur pays d'origine. Au bout du compte, le Canada dispose d'un « régime libéral de délivrance de brevets » qui est reconnu aux quatre coins du globe.

C – La Thaïlande et Thai Aviation Services Limited

[32] M. Kuhn Suwanawat Koeworakul, citoyen de la Thaïlande, est directeur général de Thai Aviation Services Limited (TAS). À ce titre, il est le titulaire du poste qui assume la responsabilité ultime en matière de sûreté des activités de TAS.

[33] TAS transporte du personnel et des marchandises à destination d'installations de forage pétrolier en mer et emploie environ 170 personnes, parmi lesquelles 120 sont des ressortissants thaïlandais. Les expatriés proviennent quant à eux de divers pays dont le Royaume-Uni, le Canada, l'Inde, l'Australie et l'Indonésie. Selon M. Koeworakul, « ils ont tous été envoyés par CHC » (traduction). TAS n'est pas une division, mais une société affiliée à CHC, et son permis d'exploitation aérienne lui est délivré par la Thaïlande.

[34] TAS emploie environ 50 pilotes, parmi lesquels 20 sont des expatriés. Il y a actuellement 18 pilotes thaïlandais et 10 autres sont en formation. TAS possède 10 aéronefs, tous loués par des sociétés liées à Global Operations. La législation thaïlandaise exige que tous les aéronefs soient immatriculés en Thaïlande. Un certificat de navigabilité, renouvelable tous les 12 mois, est délivré pour tous les aéronefs. M. Koeworakul a

explained, registration of aircraft in Thailand is done in accordance with the regulations under the Thailand Department of Civil Aviation Authority. Thailand relies on ICAO standards and its civil aviation authority conducts all inspections and investigations in regard to the airworthiness of all commercial aircraft flying domestically. Thai law requires both Flight Operations and Maintenance manuals. The Thai civil aviation authority also inspects all bases and maintenance facilities. Almost all repairs are done in Thailand and occasionally, when some repairs are carried out in Richmond, the Thai civil aviation authority sends its own inspectors to Richmond, British Columbia, to approve the required maintenance and repairs. Global Operations' maintenance facilities in Richmond also required the approval of the Thai civil aviation authority.

indiqué que le processus d'immatriculation des aéronefs en Thaïlande est régi par le Department of Civil Aviation de la Thaïlande. Le pays s'appuie sur les normes de l'OACI et c'est l'autorité de l'aviation civile qui effectue toutes les inspections et enquêtes pour attester la navigabilité des aéronefs commerciaux qui effectuent des vols intérieurs. La législation thaïlandaise exige des manuels d'exploitation et des manuels d'entretien des aéronefs. L'autorité de l'aviation civile de la Thaïlande inspecte également les bases et les installations d'entretien. Presque toutes les réparations sont effectuées en Thaïlande; les quelques fois où des réparations sont effectuées à Richmond (Colombie-Britannique), l'autorité de l'aviation civile de la Thaïlande y dépêche ses propres inspecteurs pour approuver les travaux. Les installations d'entretien de Global Operations à Richmond ont aussi reçu l'approbation de l'autorité de l'aviation civile de la Thaïlande.

[35] As Mr. Koeworakul testified, TAS Flight Operations and Maintenance manuals are based upon standard form drafts that originate from Global Operations in Richmond, British Columbia. These Flight Operations and Maintenance manuals rely on the ICAO standards; however, in the end they must reflect the Thai civil aviation regulations. Canada has no authority over the regulations set out in these manuals. As described by Mr. Koeworakul, Canada has no role over the pilot qualifications in Thailand. Should there be an accident in Thailand, notwithstanding the fact that the pilot is Canadian, Thailand has exclusive jurisdiction to investigate and to impose remedies and penalties. Moreover, Thailand Labor laws apply and all work permits and visas are issued by Thailand.

[35] M. Koeworakul a poursuivi en disant que les manuels d'exploitation et d'entretien des aéronefs de TAS sont fondés sur les manuels standard qui sont conservés au siège social de Global Operations à Richmond (Colombie-Britannique). Ces manuels s'appuient sur les normes de l'OACI, mais ils doivent nécessairement tenir compte de la réglementation de l'aviation civile thaïlandaise. Le Canada n'a aucun droit de regard sur les règles contenues dans ces manuels, ni sur les compétences des pilotes en Thaïlande. Si un accident survenait en Thaïlande, seule cette dernière aurait le pouvoir de faire enquête et d'imposer des redressements et des sanctions, et ce, indépendamment du fait que le pilote est canadien. Ce sont en outre les lois du travail de la Thaïlande qui s'appliquent et tous les permis de travail et visas sont délivrés par la Thaïlande.

[36] As Mr. Koeworakul explained, a pilot position in Thailand is a "prohibited" position. It must be filled by a Thai national. However, there is an exception under the Thai *Petroleum Act* that permits the hiring of expats in order "to help the industry to operate." There is no pilot school in Thailand and most pilots belong to the military area. Under its contracts, TAS is expected to train Thai nationals. Currently, of the pilots retained by TAS, 20% must be national pilots and this percentage must increase by 10% per year.

[36] M. Koeworakul a expliqué que les postes de pilote sont frappés d'une « interdiction » en Thaïlande, en ce sens qu'ils sont réservés à des ressortissants thaïlandais. La *Loi sur le pétrole* de la Thaïlande autorise toutefois l'embauche d'expatriés afin « de prêter main-forte au secteur » (traduction). Il n'existe pas d'école de pilotage en Thaïlande et la plupart des pilotes sont des militaires. TAS est censée former des ressortissants thaïlandais en vertu des contrats qui lui ont été attribués. À l'heure actuelle, 20 % des pilotes retenus doivent être des ressortissants et leur pourcentage doit augmenter de 10 % par année.

[37] Expats require a visa and work permit. The local entity, in this case, Thai Aviation Services Litmited,

[37] Les expatriés doivent être munis d'un visa et d'un permis de travail. À cette fin, l'entité locale, en

issues a Letter of Invitation (as do most other jurisdictions). An example of a Letter of Invitation is as follows:

Royal Thai Embassy
Pyay Road, Yangon
The Union of Myanmar

TO WHOM IT MAY CONCERN:

Thai Aviation Services Limited (TAS) is an Air Operator by helicopter and a direct contractor of petroleum concessionaires in Thailand. TAS is currently operating 12 aircraft on offshore flight to support oil companies in exploration and production i.e. Unocal Thailand, Ltd., Chevron Offshore Thailand Ltd., Pearl Oil and PTT-EP. Our operational bases are at Royal Thai Naval Airport, Songkhla Province and at the Utapao International Airport, Rayong Province.

CHC Global Operations is our business partner in Vancouver, Canada, who supports us in providing crews (pilots / engineers), training and technology transfer. By this letter, we certify that **Capt. Heath Jordan SCANLON** is seconded from CHC to be our new employee. He will be working with TAS in the position of Helicopter Pilot.

Therefore, we would like to request for your consideration in issuing him **a non-immigration visa** into the Kingdom of Thailand. With this type of visa, we will be able to process for work permit for him in Thailand.

Please do not hesitate to contact the undersigned should you have any questions or require any additional information.

Yours Sincerely,

THAI AVIATION SERVICES LTD.

(s) Suwanawat Koeworakul
Managing Director

[38] After a visa and work permit is obtained, it is sent to the Ministry of Mineral Fuels which approves these pilots as "specialists." All new pilots are trained in Abbotsford, British Columbia and obtain a Canadian license. They then return to Thailand and must write an exam. They are further trained in the specific aircraft to be flown in Thailand. They then receive a Thai license, not simply a validated license. All further check rides are done by expats (Type Rating Examiner (TRE's)) under the Thai civil aviation authority. Thai nationals fly with expats, they are not unionized, but if the Thai

l'occurrence, Thai Aviation Services Limited, envoie une lettre d'invitation (à l'instar de la plupart des autres États). En voici un exemple :

Ambassade royale de Thaïlande
Pyay Road, Yangon
Union du Myanmar

À QUI DE DROIT,

Thai Aviation Services Limited (TAS) est une compagnie de transport par hélicoptère qui conclut des contrats directement avec des concessionnaires pétroliers établis en Thaïlande. TAS exploite actuellement 12 aéronefs effectuant des vols en mer pour le compte de sociétés pétrolières d'exploitation et de production, c'est-à-dire Unocal Thailand, Ltd., Chevron Offshore Thailand Ltd., Pearl Oil et PTT-EP. Nos bases opérationnelles sont situées à l'aéroport naval Royal de Thaïlande, dans la province de Songkhla, et à l'aéroport international Utapao, dans la province de Rayong.

CHC Global Operations est notre partenaire commercial à Vancouver, Canada. CHC nous apporte son soutien en fournissant des équipages (pilotes / techniciens d'entretien), en dispensant de la formation et en favorisant un transfert de technologie. Nous attestons par la présente que le **capitaine Heath Jordan SCANLON** est détaché par CHC afin de devenir le nouvel employé de TAS, où il occupera le poste de pilote d'hélicoptère.

En conséquence, nous vous demandons de bien vouloir lui délivrer un **visa de non-immigrant** dans le Royaume de la Thaïlande. Une fois munis de ce type de visa, nous serons en mesure de présenter une demande de permis de travail pour son compte en Thaïlande.

N'hésitez pas à communiquer avec le soussigné si vous avez des questions ou désirez obtenir des renseignements supplémentaires.

Veuillez agréer mes salutations distinguées.

THAI AVIATION SERVICES LIMITED

Suwanawat Koeworakul
Directeur général

(traduction)

[38] Une fois obtenus, le visa et le permis de travail sont envoyés au ministère des Combustibles minéraux, qui attribue aux pilotes le statut de « spécialiste ». Tous les nouveaux pilotes sont formés à Abbotsford (Colombie-Britannique) et obtiennent un brevet canadien. Ils retournent ensuite en Thaïlande, où ils doivent se soumettre à une épreuve écrite. Ils reçoivent à nouveau de la formation sur l'aéronef particulier qu'ils piloteront en Thaïlande, après quoi on leur délivre un brevet thaïlandais au lieu de simplement valider le brevet qu'ils possèdent déjà. Les vérifications

national pilots decided to become unionized this union could not include the expats under Thai law.

[39] In cross-examination, Mr. Koeworakul acknowledged that all requests for expat pilots were made to Global Operations in Richmond. These pilots were sent pursuant to a secondment agreement. An example of such an agreement is as follows:

EMPLOYEE SECONDMENT AGREEMENT

THIS EMPLOYEE SECONDMENT AGREEMENT, made and entered into as of the 1st day of July 1994 **BY AND BETWEEN:**

Canadian Helicopters Limited (CHL) located at Hangar No. 1, St. John's Airport, St. John's, Newfoundland, Canada

a corporation organized under the Canadian Business Corporations Act.

Thai Aviation Services Limited (TAS) located at CCT Building, 109 Suriwong Rd, Bangkok, Thailand

a corporation organized under the laws of Thailand

WITNESSETH

WHEREAS, "TAS" has a contract to provide Helicopter services to petroleum concessionaires in the Gulf of Thailand.

WHEREAS,at the request of "TAS", "CHL" is willing to recruit for and second to "TAS" qualified personnel having considerable skill and expertise in the flying of aircraft required by petroleum concessionaires.

NOW, THEREFORE, "CHL" and "TAS" hereby agree as follows:

ARTICLE 1
SECONDMENT OF INDIVIDUALS

Each individual identified and assigned to "TAS" shall be under the direction and employment of "TAS" while providing services for "TAS" during the duration of each individual's respective assignment in Thailand. These individuals shall not be authorized to do business in "CHL"'s name or to obligate "CHL" in any manner.

de compétences en vol ultérieures sont effectuées par des expatriés (examinateur de qualification de type (EQT)), sous la gouverne de l'autorité de l'aviation civile de la Thaïlande. Les ressortissants thaïlandais volent avec des expatriés. Ils ne sont pas syndiqués, mais s'ils décidaient de se syndiquer, leur syndicat ne pourrait pas représenter les expatriés en vertu de la loi thaïlandaise.

[39] En contre-interrogatoire, M. Koeworakul a admis que toutes les demandes visant à obtenir des expatriés sont adressées à Global Operations à Richmond. Les pilotes en question font l'objet d'une entente de détachement du genre de celle qui est reproduite ci-après :

ENTENTE DE DÉTACHEMENT

LA PRÉSENTE ENTENTE DE DÉTACHEMENT, établie et signée le 1er juillet 1994, **ENTRE** :

Canadian Helicopters Limited (CHL) située au Hangar nº 1, aéroport de St. John's, St. John's (Terre-Neuve), Canada

société constituée sous le régime de la *Loi canadienne sur les sociétés par actions* du Canada.

Thai Aviation Services Limited (TAS) située dans l'immeuble CCT, 109 Suriwong Rd, Bangkok, Thaïlande

société constituée sous le régime des lois de la Thaïlande

ATTESTE QUE

ATTENDU QUE TAS a conclu un contrat en vue de fournir des services de transport par hélicoptère aux concessionnaires pétroliers établis dans le golfe de la Thaïlande.

ATTENDU QUE, à la demande de TAS, CHL est disposée à recruter et à détacher auprès de TAS du personnel qualifié possédant une expérience et des compétences considérables à titre de pilote d'aéronef pour répondre aux besoins des concessionnaires pétroliers.

EN CONSÉQUENCE, CHL et TAS conviennent par la présente de ce qui suit :

ARTICLE 1
DÉTACHEMENT DE PERSONNES

Chaque personne désignée et affectée auprès de TAS relève de son autorité à titre d'employé pendant la période où elle fournit les services pour le compte de TAS, et ce, jusqu'à la fin de sa période d'affectation en Thaïlande. Aucune de ces personnes n'est autorisée à faire affaire au nom de CHL ou à lier celle-ci de quelque manière que ce soit.

ARTICLE 2
Employer'S RESPONSIBILITIES

"TAS" is responsible for all duties attached to an employer under Thailand laws.

"TAS" is responsible for obtaining the required work permit for each individual identified for employment by "CHL."

"TAS" is responsible for meeting Thailand social security and workman's compensation obligations and paying contributions and premiums.

"TAS" is responsible for filing monthly withholding tax returns in respect of the employee's.

ARTICLE 3
REMUNERATION OF EXPATRIATES

"TAS" will be responsible for negotiating with "CHL" the compensation to be paid to the individuals recruited and seconded to "TAS" (hereinafter refer to as "Expatriates").

ARTICLE 4
REMUNERATION OF EXPATRIATES

4.1 All wages for recruited and seconded personnel will be paid by "CHL" in Canada, in Canadian funds on behalf of "TAS."

4.2 "CHL" will invoice "TAS" monthly for reimbursement of wages and benefits paid in Canada on a monthly basis.

4.3 "TAS" agrees to pay "CHL" for the cost of travel and training incurred by "CHL" for seconded expatriate employees.

ARTICLE 5
RECRUITMENT AND HANDLING FEE

"TAS" shall pay to "CHL" a fee for the recruitment of expatriates, and for handling the payment of compensation to Expatriates each month. The fee shall be equal to 10% of each Expatriate's monthly pre-tax base salary.

ARTICLE 6
PAYMENT CONDITIONS

6.1 "CHL" will invoice "TAS" on a monthly basis for its fees and recoverable expenses. "TAS" shall pay "CHL" upon receipt of invoice in United States dollars.

In witness hereof the parties hereto have caused this Agreement to be executed in duplicate by their duly authorized representative as of the day and year first above written.

ARTICLE 7
TERM OF AGREEMENT

The term of this Agreement shall commence as of July 1, 1994 and shall continue for a period of 12 months from such date. Thereafter, this Agreement shall be automatically renewed for

ARTICLE 2
RESPONSABILITÉS de l'employeur

TAS s'acquitte de toutes ses obligations à titre d'employeur en vertu de la législation thaïlandaise.

TAS obtient le permis de travail nécessaire pour chaque personne recrutée par CHL.

TAS s'acquitte des obligations imposées par les lois thaïlandaises en matière de sécurité sociale et de protection contre les accidents du travail et acquitte les cotisations et primes prévues à cette fin.

TAS présente des rapports mensuels de prélèvement d'impôt pour les employés.

ARTICLE 3
RÉMUNÉRATION DES EXPATRIÉS

TAS négocie avec CHL la rémunération payable aux personnes recrutées et détachées auprès de TAS (ci-après appelées les « expatriés »).

ARTICLE 4
RÉMUNÉRATION DES EXPATRIÉS

4.1 La rémunération du personnel recruté et détaché est payée par CHL au Canada, en argent canadien, pour le compte de TAS.

4.2 CHL adresse chaque mois une facture à TAS aux fins du remboursement de la rémunération et des avantages sociaux payés mensuellement au Canada.

4.3 TAS convient de payer à CHL les frais de voyage et de formation engagés par CHL relativement aux employés expatriés en détachement.

ARTICLE 5
COMMISSION DE RECRUTEMENT ET DE GESTION

TAS paie à CHL une commission pour le recrutement des expatriés et la gestion de la rémunération qui leur est payée chaque mois, laquelle commission correspond à 10 % du salaire de base de chaque expatrié avant impôt.

ARTICLE 6
CONDITIONS DE PAIEMENT

6.1 CHL adresse chaque mois une facture à TAS relativement aux commissions exigibles et aux frais remboursables. TAS paie le montant indiqué à CHL, sur réception de la facture, en dollars américains.

En foi de quoi, les parties à la présente ont fait signer la présente entente en double par leur représentant autorisé le jour de l'année indiqué ci-dessus.

ARTICLE 7
DURÉE DE L'ENTENTE

La présente entente prend effet le 1er juillet 1994 et demeure en vigueur pour une période de 12 mois à compter de cette date. Par la suite, l'entente sera renouvelée d'office pour des périodes

successive periods of 12 months each unless terminated by either of the parties hereto by written notice given to the other at least 30 and not more than 60 days before the end of the then current contract year.

[40] Mr. Koeworakul agreed that expats are paid differently than Thai nationals. The wages of expats are set in Richmond, British Columbia. Conversely, those of the Thai nationals are set in Thailand. He further agreed that TAS has its own employment policies for Thai nationals and that the expat pilots are subject to the employment policies of "CHC in Richmond." He commented that if there are problems with the expat pilots "Brian Clegg [Vice President Resources and Operations, Richmond Global Operations] takes care of it; they deal with the pilots." Further, "to his knowledge," CHC has never fired a pilot; however, in the past there have been some problems with pilots in regard to "breathalyser" [alcohol breath analyzer]. He further testified that "CHC's travel department" in Richmond, British Columbia, coordinated all visa and licensing requirements for expat pilots. However, Mr. Koeworakul does speak to the Thai embassy in Vancouver, in order to facilitate the issuance of visas and work permits. He acknowledged that the Flight Operations and Maintenance manuals were initially based on standard drafts from Richmond—"yes, that's what we paid for." However, he emphasized that these manuals must "conform to Thai law and regulations." Finally, he agreed that both Base Managers were "seconded from CHC."

D–Nigeria and Aero Contractors Company of Nigeria

[41] Mr. Koen Neven is the Managing Director of Aero Contractors Company of Nigeria (ACN). He is also the postholder for ACN, and as a result, he is ultimately responsible for the operation of this air service. ACN is a joint venture of a prominent Nigerian family and CHC. It was originally incorporated in 1959. CHC bought a 48% share from a Dutch company. ACN has three lines of business: oil and gas contracts, government contracts and scheduled services to the public in West Africa. ACN is a registered Nigerian company and is regulated under the Nigerian Civil

successives de 12 mois chacune, à moins qu'elle soit résiliée par l'une des parties au moyen d'un avis écrit signifié à l'autre partie au moins 30 jours et pas plus de 60 jours avant la fin de l'année contractuelle en cours à ce moment-là.

(traduction)

[40] M. Koeworakul a admis que les expatriés ne sont pas rémunérés de la même façon que les ressortissants thaïlandais. Leur rémunération est établie à Richmond (Colombie-Britannique) alors que celle des ressortissants thaïlandais est établie en Thaïlande. Il a également admis que TAS applique ses propres règles d'emploi aux ressortissants thaïlandais et que les pilotes expatriés sont assujettis aux règles d'emploi de « CHC à Richmond ». Il a observé qu'en cas de problème avec les expatriés, c'est « Brian Clegg [vice-président aux ressources et à l'exploitation, Global Operations à Richmond] qui prend la situation en main et qui règle le problème avec les pilotes » (traduction). « À ce qu'il sache », CHC n'a jamais licencié de pilotes; il y a toutefois déjà eu des problèmes avec des pilotes relativement à une affaire « d'alcootest » [vérification du taux d'alcool dans le sang]. Il a ajouté que « le service des voyages de CHC » à Richmond (Colombie-Britannique) coordonnait l'obtention des visas et brevets pour les expatriés. Cela n'empêche toutefois pas M. Koeworakul d'intervenir auprès de l'ambassade de la Thaïlande à Vancouver afin de faciliter la délivrance des visas et des permis de travail. Il a admis que les manuels d'exploitation et d'entretien des aéronefs reprenaient initialement le libellé des manuels standard conservés à Richmond – « oui », a-t-il dit, « cela faisait partie du contrat » (traduction), en ajoutant que ces manuels doivent toutefois « être conformes à la législation et à la réglementation thaïlandaise » (traduction). Il a terminé en admettant que les deux responsables de base étaient « détachés par CHC » (traduction).

D – Le Nigeria et l'Aero Contractors Company of Nigeria

[41] M. Koen Neven est directeur général de l'Aero Contractors Company of Nigeria (l'ACN) et le titulaire responsable pour l'ACN, si bien qu'il détient la responsabilité ultime de l'exploitation de cette compagnie aérienne. L'ACN, une société qui a initialement été constituée en 1959, est une coentreprise formée entre une famille importante du Nigeria et CHC. Cette dernière a acquis une participation de 48 % d'une société hollandaise. L'ACN est active dans trois secteurs d'activité : les contrats pétroliers et gaziers, les contrats gouvernementaux et les services réguliers au

Aviation Authority (NCAA). From that authority ACN obtained its air operator certificate. The NCAA also approves all Flight Operations and Maintenance manuals. A certificate of airworthiness is issued by the NCAA. All aircraft are registered in Nigeria; ownership makes no difference in terms of registration.

[42] Mr. Neven testified that ACN has approximately 1,300 employees. There are210 pilots of which 100 are expats and 110 are Nigerian pilots. There are some 10–12 Nigerian pilots in training. All expat pilots require the approval of the Nigerian Government to be hired. All pilots are required to qualify for a Nigerian license. This involves a written examination on Nigerian air law. As Mr. Neven stated "a lot of people fail." There are 24 different nationalities among the expat pilots. Mr. Neven stated that it has become "more and more difficult to employ expats" because of the "nationalization program—the requirements to hire Nigerian citizens."

[43] As Mr. Neven explained, the NCAA exercises "complete oversight of [ACN] operations." For example, all service contracts are screened by the Government and the parties to these contracts must demonstrate that they are making efforts to hire "Nigerian employees." Every foreign-owned company must ensure that there is a Nigerian content. These rules are often referred to as the "Nigerian content rules and targets." The Nigerian Government has a role in the petroleum industry through the Nigerian National Petroleum Corporation. Mr. Neven gave an example of the Nigerian content rules and targets by pointing to a petroleum corporation's Website and its definition of the "Nigerian content," which reads as follows:

> **NIGERIAN CONTENT DEVELOPMENT IN THE OIL AND GAS SECTOR**
>
> **WHAT IS NIGERIAN CONTENT?**
>
> Nigerian Content is defined as the quantum of composite value added or created in the Nigerian economy through the utilisation of Nigerian human and material resources for the provision of goods and services to the petroleum industry within acceptable quality, health, safety and environmental standards in order to stimulate the development of indigenous capabilities.

public en Afrique occidentale. C'est une compagnie nigériane enregistrée qui est assujettie à la réglementation de la Nigerian Civil Aviation Authority (NCAA), laquelle lui a délivré son permis d'exploitation aérienne. La NCAA approuve également les manuels d'exploitation et d'entretien des aéronefs et délivre le certificat de navigabilité. Les aéronefs sont aussi immatriculés au Nigeria, peu importe qui détient les droits de propriété.

[42] M. Neven a indiqué que l'ACN employait environ 1 300 personnes, dont 210 pilotes, parmi lesquels 100 sont des expatriés et 110 des ressortissants nigérians. Entre 10 et 12 pilotes nigérians sont en formation. Les expatriés doivent obtenir l'approbation du gouvernement nigérian pour être embauchés. Les pilotes doivent tous détenir un brevet nigérian, et pour ce faire, ils doivent se soumettre à un examen écrit sur le droit aérien du pays. M. Neven a ajouté que « beaucoup échou[aient] » (traduction). Les expatriés proviennent de 24 pays différents. M. Neven a déclaré qu'il devenait « de plus en plus difficile d'employer des expatriés » (traduction) en raison du « programme de nationalisation qui exige l'embauche de citoyens nigérians » (traduction).

[43] M. Neven a observé que la NCAA « surveille de près toutes les activités de [L'acn] » (traduction). Par exemple, tous les contrats de services sont scrutés à la loupe par le gouvernement et les parties à ces contrats doivent démontrer qu'elles font des efforts pour embaucher des « employés nigérians ». Toutes les compagnies étrangères doivent s'assurer qu'il y a un contenu nigérian. Ces règles sont souvent désignées comme les « règles et objectifs en matière de contenu nigérian » (traduction). Le gouvernement nigérian joue un rôle dans le secteur pétrolier par le truchement de la Nigerian National Petroleum Corporation. M. Neven a donné un exemple des règles et objectifs en matière de contenu nigérian en attirant l'attention sur le site Web d'une société pétrolière et sur sa définition du « contenu nigérian », qui se lit comme suit :

> **DÉVELOPPEMENT DU CONTENU NIGÉRIAN DANS LE SECTEUR PÉTROLIER**
>
> **QU'EST-CE QUE LE CONTENU NIGÉRIAN?**
>
> Le contenu nigérian est défini comme la valeur composée ajoutée ou créée dans l'économie nigériane par l'utilisation de ressources humaines et matérielles nigérianes aux fins de la prestation de biens et de services au secteur pétrolier en respectant des normes acceptables de qualité, de santé, de sécurité et d'environnement, de manière à stimuler l'acquisition de compétences par les autochtones.

WHAT ARE GOVERNMENT TARGETS FOR NIGERIAN CONTENT?

The targets set by the Federal Government for Nigerian content is 45% by 2006 and 70% by 2010.

WHAT IS NNPC'S VISION FOR NIGERIAN CONTENT?

Our "Nigerian Content" vision is to transform the oil and gas industry into the economic engine for job creation and national growth by developing in-country capacity and indigenous capabilities. In this way, greater proportion of the work will be done in Nigeria with active participation of all sectors of the economy and ultimately Nigeria will be positioned as the hub for service delivery within the West African sub region and beyond.

WHAT IS THE MAIN THRUST OF THE NIGERIAN CONTENT POLICY?

Promote a framework that guarantees active participation of Nigerians in Oil and Gas activities without compromising standards in order to stimulate growth of indigenous capacity.

Promote Value Adding in Nigeria by Utilisation of local raw materials and human resources for manufacturing of Goods and provision of services to the Petroleum industry.

Promote steady measurable and sustainable growth of Nigerian Content.

QUELS SONT LES OBJECTIFS DU GOUVERNEMENT EN MATIÈRE DE CONTENU NIGÉRIAN?

Les objectifs fixés par le gouvernement fédéral du Nigeria en matière de contenu nigérian sont de 45 % d'ici 2006 et de 70 % d'ici 2010.

QUELLE EST LA VISION DE LA NNPC EN MATIÈRE DE CONTENU NIGÉRIAN?

Notre vision en matière de « contenu nigérian » est de faire du secteur pétrolier le moteur économique sur le plan de la création d'emploi et de la croissance nationale en développant une capacité interne et en favorisant l'acquisition de compétences par les autochtones. De cette manière, une plus grande proportion du travail sera accomplie au Nigeria avec la participation active de tous les secteurs de l'économie, si bien que le Nigeria deviendra la plaque tournante en matière de prestation de services en Afrique occidentale et au-delà de ses frontières.

QUEL EST LE BUT PRINCIPAL DE LA POLITIQUE SUR LE CONTENU NIGÉRIAN?

Favoriser l'établissement d'un cadre qui garantit la participation active des Nigérians dans les activités pétrolières et gazières, sans compromettre les normes établies, afin de stimuler la croissance de la capacité autochtone.

Promouvoir la notion de valeur ajoutée au Nigeria en favorisant l'utilisation des matières premières et des ressources humaines locales dans la fabrication des biens et la prestation des services au secteur pétrolier.

Favoriser une croissance mesurable et soutenue du contenu nigérian.

(traduction)

[44] As Mr. Neven commented, these targets are checked regularly by the Government and each company must "show a positive trend." ACN obtains its pilots from two organizations: first, Global Operations; and second, Aviation Personnel Recruitment and Management Limited (APRAM) which is based in Cypress. APRAM supplies crews but does not own or operate aircraft.

[44] Selon M. Neven, ces objectifs sont vérifiés régulièrement par le gouvernement et chaque compagnie doit « démontrer une tendance à la hausse » (traduction). L'ACN obtient des pilotes auprès de deux organisations, la première étant Global Operations et la seconde, Aviation Personnel Recruitment and Management Limited (APRAM), dont le siège social est situé à Chypre. APRAM fournit les équipages mais ne possède pas ni n'exploite d'aéronef.

[45] In cross-examination, Mr. Neven acknowledged that the Nigerian pilots are unionized and that they negotiate their own terms and conditions of employment. This is of course not the case in regard to the CHC seconded pilots who are assigned to ACN from Richmond. He further agreed that listed in ACN's operations manuals are three managers who are, in fact, based at Global Operations in Richmond, British Columbia: Stephen Peszel, Director of Training; Guy

[45] En contre-interrogatoire, M. Neven a admis que les pilotes nigérians sont syndiqués et qu'ils négocient leurs propres conditions d'emploi. Ce n'est évidemment pas le cas des pilotes détachés par CHC qui sont affectés auprès de l'ACN à partir de Richmond. M. Neven a en outre admis que les manuels d'exploitation de l'ACN mentionnent les noms de trois gestionnaires qui sont en fait des employés de Global Operations travaillant à Richmond (Colombie-

Smith, Head of Flight Standards, and Ian Richards, Head of Resources and Operations.

E–Africa

[46] Mr. Jied Adebayo is the Managing Director of CHC South Africa. He is responsible for all of CHC's operations in Africa (with the exception of Nigeria), which currently includes ten countries: Cameroon, Chad, Libya, Ghana, Republic of Benin, Equatorial Guinea, Angola, Namibia, Mozambique and South Africa. Although Sudan and Ivory Coast were previously listed, there are no longer any operations in either one of those regions. The work of CHC in South Africa is the same as every other jurisdiction—the transportation of personnel and freight to oil rigs. In addition, there is some government-work performed. Mr. Adebayo maintains contact with all the regulatory authorities and customers in these ten countries. Should Global Operations enter a country where there is no Civil Aviation Authority, these unregulated countries rely upon South Africa for their own regulation and licensing schemes.

[47] In Libya, there is one fixed wing aircraft, a Dash 8, and a total of eight pilots. Global Operations works "in concert with" Buraq Air Services, which holds the air operator certificate issued by the Libyan Government.

[48] In Chad, there are two fixed-wing aircraft (Dash 8 and Twin Otter). They are registered in the neighbouring country of Cameroon. There is a close link between Chad and Cameroon; both are French speaking countries and Chad relies upon the Cameroon Civil Aviation Authority. There are 16 pilots in Chad, 5 of whom are nationals and 11 are expats. These pilots must obtain a Cameroon license validation. Pilots sent to Chad are referred by both Global Operations and APRAM; however, the majority are referred from APRAM.

[49] In adjoining Cameroon, one Twin Otter and one helicopter are operated. There are eight pilots, two of whom are nationals and six are expats who have been referred by both APRAM and Global Operations. Cameroon issues its own certification for registration of aircraft in both Chad and Cameroon. Cameroon's Civil Aviation Authority oversees both the Flight Operations and Maintenance manuals and issues its own A.C. All pilots are paid the same but there are three separate

Britannique) : il s'agit de Stephen Peszel, directeur de la formation, de Guy Smith, chef des normes de vol, et d'Ian Richards, chef des ressources et de l'exploitation.

E – L'Afrique

[46] M. Jied Adebayo est directeur général de CHC South Africa. Il est responsable de toutes les activités de CHC en Afrique (sauf au Nigeria), qui se compose actuellement de dix pays, soit le Cameroun, le Chad, la Libye, le Ghana, le Bénin, la Guinée équatoriale, l'Angola, la Namibie, le Mozambique et l'Afrique du Sud. Même si le Soudan et la Côte d'Ivoire étaient jadis mentionnés, CHC y a cessé toute activité. Les services fournis par CHC en Afrique du Sud sont identiques à ceux qui sont fournis ailleurs, c'est-à-dire transporter du personnel et des marchandises à destination des installations de forage pétrolier. S'ajoutent à cela quelques contrats passés avec le gouvernement. M. Adebayo dit entretenir des relations avec les organismes de réglementation et les clients de ces dix pays. Si Global Operations s'établit dans un pays où il n'existe pas d'autorité de l'aviation civile, c'est alors la réglementation et le processus de délivrance de brevets de l'Afrique du Sud qui s'appliquent.

[47] En Libye, CHC South Africa dispose d'un seul aéronef à voilure fixe, un Dash 8, et de 8 pilotes. Global Operations y travaille « de concert » avec Buraq Air Services, qui détient le permis d'exploitation aérienne délivré par le gouvernement libyen.

[48] Au Chad, CHC dispose de 2 aéronefs à voilure fixe (un Dash 8 et un Twin Otter) qui ont été immatriculés au Cameroun, le pays voisin. Il existe un lien étroit entre le Chad et le Cameroun, car ce sont deux pays de langue française et le Chad fait appel aux services de la Cameroon Civil Aviation Authority. Il y a 16 pilotes au Chad, dont 5 ressortissants et 11 expatriés. Le pays exige que leurs brevets soient validés par le Cameroun. Les pilotes affectés au Chad sont recommandés par Global Operations et par APRAM, mais surtout par cette dernière.

[49] Au Cameroun voisin, CHC exploite un Twin Otter et un hélicoptère et dispose de 8 pilotes, dont 2 sont des ressortissants et 6 des expatriés qui ont été recommandés par APRAM et par Global Operations. Le Cameroun délivre son propre certificat d'immatriculation des aéronefs tant au Chad qu'au Cameroun. La Cameroon Civil Aviation Authority réglemente le contenu des manuels d'exploitation et d'entretien des aéronefs et délivre ses propres PEA.

payrolls: nationals, expats and APRAM. Mr. Adebayo acknowledged that listed in the operations manuals, under the management list, are three managers who are based in Richmond, British Columbia: Stephen Peszel, Director of Training; Guy Smith, Head of Flight Standards; and Ian Richards, Head of Resources and Operations. These same individuals were cited earlier on ACN's management list in Nigeria.

Tous les pilotes sont rémunérés de la même manière, mais il existe trois feuilles de paie, une pour les ressortissants, une pour les expatriés et une pour APRAM. M. Adebayo a admis que les noms de trois gestionnaires employés par Global Operations à Richmond (Colombie-Britannique) figuraient sur la liste du personnel de gestion contenue dans les manuels d'exploitation, soit Stephen Peszel, directeur de la formation, Guy Smith, chef des normes de vol, et Ian Richards, chef des ressources et de l'exploitation. Ces mêmes noms figuraient aussi sur liste du personnel de gestion de l'ACN au Nigeria.

[50] In Equatorial Guinea, there are five helicopters. There are a total of 28 pilots, all of whom are provided by Global Operations. There are no national pilots. There is no Equatorial Guinea Civil Aviation Authority, and therefore, a South African Pilots' License is relied upon. Mr. Adebayo stated that there are "quite a number of South African pilots."

[50] CHC South Africa exploite 5 hélicoptères en Guinée équatoriale et dispose de 28 pilotes, lesquels ont tous été affectés par Global Operations. Aucun n'est un ressortissant. Il n'existe pas d'autorité de l'aviation civile en Guinée équatoriale, si bien que les pilotes utilisent un brevet délivré par l'Afrique du Sud. M. Adebayo a déclaré qu'il y avait « beaucoup de pilotes sud africains » (traduction).

[51] In Ghana and the Republic of Benin, there is one aircraft that services both countries. Once again, these countries rely upon the South African validation of pilot licenses. There are a total of eight pilots.

[51] Au Ghana et au Bénin, CHC exploite un aéronef qui fait la desserte des deux pays, et elle dispose de 8 pilotes. Ces pays s'en remettent eux aussi à l'Afrique du Sud pour la validation des brevets des pilotes.

[52] In Angola, there are three aircraft and some eight to twelve pilots. All aircraft are registered in Angola. The pilots are assigned to CHC Helicopters (Mauritius) Ltd., which leases aircraft (the lease of the aircraft and flight crew together) to Son Air, an independent Angolan company which operates from its own base in Angola. There are no national Angola pilots.

[52] En Angola, CHC exploite 3 aéronefs et dispose de 8 à 12 pilotes. Tous les aéronefs sont immatriculés en Angola. Les pilotes sont affectés auprès de CHC Helicopters (Mauritius) Ltd., qui loue des aéronefs (avec l'équipage) à SonAir, une compagnie aérienne angolaise indépendante qui exploite son entreprise à partir de sa propre base en Angola. Aucun des pilotes ne possède la nationalité angolaise.

[53] In Namibia, there are three helicopters, all of which are registered in South Africa. The work includes the transportation of personnel and freight to a De Beers diamond mine. The A.C. is issued by the Namibian civil aviation authority. Six pilots live on the base full time, which results in no rotation in their schedules. There are an additional eight pilots assigned from Global Operations. All pilots are South African. There are no national pilots and all the pilots require a South African license.

[53] En Namibie, CHC dispose de 3 hélicoptères, tous immatriculés en Afrique du Sud, qui transportent du personnel et des marchandises à destination d'une mine de diamants appartenant à De Beers. Le PEA est délivré par l'autorité de l'aviation civile de la Namibie. Six pilotes habitent la base à temps plein, si bien qu'ils ont un horaire fixe. Huit autres pilotes ont été affectés par Global Operations. Tous les pilotes sont des ressortissants sud-africains. Il n'y a pas de pilote namibien; de plus, tous les pilotes doivent détenir un brevet délivré par l'Afrique du Sud.

[54] In South Africa, there are five helicopters and fourteen pilots. All pilots are South African. The contract provides for services to the oil and gas industry although there is one government contract which provides for research in the Antarctic. CHC South

[54] En Afrique du Sud, CHC dispose de 5 hélicoptères et de 14 pilotes, tous des ressortissants sud-africains, qui fournissent des services au secteur pétrolier; l'entreprise a aussi obtenu un contrat gouvernemental pour effectuer des recherches dans l'Antarctique. CHC

Africa is subject to the South African Civil Aviation Authority. South Africa requires the training of nationals. In addition, there are requirements to train "disadvantaged groups under the former regime." These contracts are scrutinized by the government.

[55] Mr. Adebayo explained the process for establishing a new CHC base. First, aircraft will be registered in the country in which the base is to be located. An A.C. is obtained from that same country. Pilots will have their pilot licenses validated in that country. Both the Flight Operations and Maintenance manuals must reflect the country's own civil aviation rules and regulations. In hiring pilots, first choice "is given to local pilots in that country." Contracts with customers must reflect both the regulatory regime and government policies such as nationalization programs. In regard to all bases and pilots operating in these countries, the domestic civil aviation authority has full jurisdiction. Conversely, Transport Canada has no regulatory authority in regard to any of the bases in which Global Operations operate in Africa.

[56] In cross-examination, Mr. Adebayo acknowledged that when he requires an expat pilot, he turns to both Global Operations and APRAM. He admitted that he does not negotiate the terms and conditions of employment of these expats; this role is played by Global Operations. He admitted that Global Operations produces the "generic model" in regard to all Flight Operations and Maintenance manuals; however, he emphasized that changes must be made to accommodate the specific countries' domestic laws and regulations. Finally, he admitted that CHC South Africa is a wholly-owned subsidiary of Global Operations.

F - International Assignments

[57] The Association called Mr. Norm Robichaud as a witness. Mr. Robichaud has been an employee of Global Operations since 1986. He has been employed as a pilot, a base manager and a check pilot. Over the course of his employment, he was assigned by Global Operations to Kuwait, Cambodia, Somalia, Uganda, Rwanda, Iran, Ecuador, Thailand, Philippines, Bangladesh, Haiti, Azerbaijan and Georgia.

[58] Mr. Robichaud stated that he has been involved in the training of the pilots at Global Operations. This training takes place primarily on simulators. He confirmed that all training is coordinated in Richmond, British Columbia.

South Africa est assujettie à la réglementation de la South African Civil Aviation Authority, qui exige la formation de ressortissants et de « groupes défavorisés sous l'ancien régime ». Les contrats sont soumis à l'examen du gouvernement.

[55] M. Adebayo a expliqué comment CHC procédait pour établir une base. On commence par faire immatriculer les aéronefs dans le pays où se trouve la base et qui délivre le PEA. Les pilotes y font ensuite valider leur brevet de pilote. Les manuels d'exploitation et d'entretien des aéronefs doivent tenir compte des règles et de la réglementation de l'aviation civile propre au pays concerné. Au moment de l'embauche, la préférence « est accordée aux pilotes locaux » (traduction). Les contrats passés avec les clients doivent tenir compte du régime réglementaire et des politiques gouvernementales, comme les programmes de nationalisation. L'autorité de l'aviation civile intérieure a pleins pouvoirs sur les bases et les pilotes qui y travaillent. À l'inverse, Transports Canada n'a aucun droit de regard sur les bases que Global Operations exploite en Afrique.

[56] En contre-interrogatoire, M. Adebayo a admis qu'il faisait appel à Global Operations et à APRAM quand il avait besoin d'expatriés. Il a admis qu'il ne négociait pas leurs conditions d'emploi, cette prérogative appartenant à Global Operations. Il a aussi admis que Global Operations produisait des manuels d'exploitation et d'entretien « génériques », mais il a insisté sur le fait que des changements doivent y être apportés pour tenir compte de la législation et de la réglementation propres à chaque pays. En dernier lieu, il a admis que CHC South Africa était une filiale en propriété exclusive de Global Operations.

F - Affectations internationales

[57] L'Association a appelé M. Norm Robichaud à témoigner. M. Robichaud travaille chez Global Operations depuis 1986, où il a occupé les postes de pilote, de responsable de base et de pilote inspecteur. Ses diverses affectations l'ont mené au Koweit, au Cambodge, en Somalie, en Uganda, au Rwanda, en Iran, en Équateur, en Thaïlande, aux Philippines, au Bangladesh, en Haïti, en Azerbaïdjan et en Géorgie.

[58] M. Robichaud a déclaré qu'il a participé à la formation des pilotes chez Global Operations, laquelle se fait principalement sur des simulateurs. Il a confirmé que toute la formation est coordonnée à Richmond (Colombie-Britannique).

[59] Mr. Robichaud explained that pilots have little say as to where they are assigned. As an example, he referred to the email exchange between Geoff Williams and Ian Richards on September 13, 2006, cited above. He stated that visa and work permits are coordinated in Richmond. Pilots retained by Global Operations are on a six-week rotation basis: six weeks on and six weeks off. After their work rotation, they usually return to their homes. Mr. Robichaud testified that all 173 pilots listed in a "CHC Human Resource Policy License Report" had Canadian pilot licenses. He stated that of the 173 pilots, he knew about 107 personally. He said that the "majority are probably residing in Canada [and that] the majority are Canadian citizens." However, he also stated that "without a tally [he] can't say for sure."

[60] Although Mr. Robichaud acknowledged that accidents involving Canadian pilots in foreign countries fall within the jurisdiction of that country, Global Operations pilots do forward copies of their accident reports to Global Operations' Head Office in Richmond, British Columbia.

IV–Analysis and Decision

[61] The preliminary issue that the Board has been asked to determine at this time is the Board's jurisdiction in this case. For the purposes of this determination, the parties have agreed that Global Operations is the true employer of all of the pilots sought to be included in the proposed bargaining unit. On this basis, the Board will proceed to determine whether it has the jurisdiction to hear this application for certification.

[62] The employer argues that, in order for the Board to determine whether it has jurisdiction, it should apply the three-fold test set out in *Marathon Realty Company Limited* (1977), 25 di 387; [1978] 1 Can LRBR 493; and 78 CLLC 16,138 (CLRB no. 117), that is, to consider whether, first, there is a federal work, undertaking or business involved in the matter; second, if so, if the work in question is performed upon or in connection with this federal work, undertaking or business; and third, if so, can the employees at issue be characterized as performing that work.

[59] M. Robichaud a expliqué que les pilotes ne choisissent pas leur lieu d'affectation. Pour illustrer son propos, il a renvoyé à l'échange de courriels entre Geoff Williams et Ian Richards, en date du 13 septembre 2006, reproduit précédemment. Il a déclaré que l'obtention des visas et permis de travail est coordonnée à Richmond. Les pilotes recrutés par Global Operations travaillent par roulement selon un horaire de six semaines – six semaines de travail suivies de six semaines de repos. Leur période de travail terminée, ils retournent habituellement à leur domicile. M. Robichaud a indiqué que les 173 pilotes dont les noms figurent dans un « rapport sur la politique en matière de brevet des Ressources humaines de CHC » (traduction) détenaient un brevet de pilote délivré par le Canada, qu'il connaissait personnellement 107 d'entre eux et que la « majorité résid[aient] probablement au Canada et [étaient] des citoyens canadiens » (traduction), quoique « sans fiche de contrôle, [il lui était] difficile de le confirmer » (traduction).

[60] Après avoir admis que les accidents mettant en cause des pilotes canadiens à l'étranger sont du ressort du pays concerné, M. Robichaud a précisé que les pilotes de Global Operations transmettaient tout de même des copies de leurs rapports d'accident au siège social de Global Operations à Richmond (Colombie-Britannique).

IV – Analyse et décision

[61] La question préliminaire que le Conseil doit trancher pour l'instant consiste à déterminer s'il a compétence pour instruire l'affaire. Aux fins de trancher cette question, les parties ont reconnu que Global Operations était le véritable employeur des pilotes que le syndicat cherche à inclure dans l'unité de négociation proposée. Cela dit, le Conseil s'emploiera à déterminer s'il a compétence pour trancher la présente demande d'accréditation.

[62] L'employeur avance qu'afin de déterminer s'il possède la compétence nécessaire, le Conseil doit appliquer le critère en trois volets défini dans *Marathon Realty Company Limited* (1977), 25 di 387; [1978] 1 Can LRBR 493; et 78 CLLC 16,138 (CCRT n° 117), c'est-à-dire qu'il doit commencer par déterminer s'il s'agit d'une entreprise fédérale; si tel est le cas, il doit ensuite déterminer si le travail en cause est accompli dans le cadre de cette entreprise fédérale, dans lequel cas, il doit alors déterminer si les employés concernés exécutent ce travail.

[63] The employer agrees that the Board has jurisdiction over its operations in Halifax, Nova cotia; however, it states that the fact that the Board has jurisdiction over the pilots flying for the Halifax operations is not determinative of whether or not the pilots that fly in Thailand, Nigeria, Cameroon, etc., are employed on or in connection with the operation of a federal work, undertaking or business. It says that those operations and employees are severable from the Halifax operations (see *C.P.R.* v. *Attorney General of British Columbia et al.* (1950), 1 D.L.R. 721). The focus, the employer argues, is not on the employer but rather on the employees.

[63] L'employeur admet que la compétence du Conseil s'étend à ses activités à Halifax (Nouvelle-Écosse), mais il prétend que le fait que les pilotes affectés à la base de Halifax soient régis par le *Code* n'est pas un critère déterminant pour établir si les pilotes qui travaillent en Thaïlande, au Nigeria, au Cameroun, etc., sont employés dans le cadre d'une entreprise fédérale. Il défend la position que ces activités et ces employés sont dissociables des activités de Halifax (voir *C.P.R.* v. *Attorney General of British Columbia et al.* (1950), 1 D.L.R. 721) et que le Conseil doit concentrer son analyse sur les employés plutôt que sur l'employeur.

[64] Further, the employer asserts that the Parliament of Canada has no legislative jurisdiction or authority over any commercial aircraft operating entirely in foreign countries. It states that these foreign nations exercise complete regulatory control over all aspects of commercial airlines operating in their countries. Moreover, less than half of the pilots concerned are Canadian citizens and less than half are residents of Canada. It further argues that the fact that Global Operations is a Canadian company is not determinative, nor is the situs of the employment contract, which is Canada. It submits that a contract of employment *per se* is not determinative of a federal work, undertaking or business.

[64] L'employeur poursuit en disant que la compétence législative ou les pouvoirs du Parlement du Canada ne s'étendent pas aux compagnies aériennes commerciales qui sont exploitées entièrement dans des pays étrangers. Il soutient que ces États étrangers ont un droit de regard exclusif sur tous les aspects de l'exploitation de ces compagnies dans leur pays. En outre, moins de la moitié des pilotes concernés possèdent la citoyenneté canadienne et de ce nombre, moins de la moitié résident au Canada. Il ajoute que le fait que Global Operations soit une société canadienne n'est pas un critère déterminant, et que le situs du contrat de travail, en l'occurrence le Canada, n'en n'est pas un non plus. Il soutient que ce contrat n'est pas un critère déterminant en soi pour conclure que Global Operations est une entreprise fédérale.

[65] The union replies that this preliminary issue is straightforward. Global Operations is the admitted employer of the pilots and that, in itself, is a sufficient basis for the Board's jurisdiction. Global Operations is a Canadian corporation with its head office in British Columbia. It operates an aeronautics undertaking and, accordingly, the Board has jurisdiction over this application. The union goes on to point out that all pilots are hired in Canada, and that Global Operations sets the terms and conditions of employment and assigns and reassigns pilots around the world. Global Operations also provides these local entities with technical and administrative support. Further, Global Operations is responsible for the training and the continuing qualifications of pilots throughout the world. Finally, Global Operations coordinates all visas and work permits for all pilots.

[65] Dans sa réplique, le syndicat soutient que la question préliminaire à trancher est fort simple. Global Operations est l'employeur reconnu des pilotes, ce qui constitue en soi une raison suffisante pour que le Conseil exerce sa compétence. Global Operations est une entreprise canadienne dont le siège social est situé en Colombie-Britannique. Comme elle exploite une entreprise de transport aérien, le Conseil a compétence pour statuer sur la présente demande. Le syndicat observe que tous les pilotes sont embauchés au Canada et que Global Operations détermine leurs conditions d'emploi et les affecte à diverses bases aux quatre coins du globe. Global Operations fournit également aux entités locales un soutien technique et administratif en plus d'être responsable de la formation et de la qualification professionnelle continue des pilotes, tous lieux d'affectation confondus. En dernier lieu, Global Operations coordonne l'obtention des visas et des permis de travail pour tous les pilotes.

[66] Section 2 of the *Code* defines a federal work, undertaking or business. It reads in part as follows:

[66] La définition d'entreprise fédérale est énoncée à l'article 2 du *Code*, qui est libellé en partie comme suit :

2. In this Act,

"federal work, undertaking or business" means any work, undertaking or business that is within the legislative authority of Parliament, including, without restricting the generality of the foregoing,

(a) a work, undertaking or business operated or carried on for or in connection with navigation and shipping, whether inland or maritime, including the operation of ships and transportation by ship anywhere in Canada,

(b) a railway, canal, telegraph or other work or undertaking connecting any province with any other province, or extending beyond the limits of a province,

(c) a line of ships connecting a province with any other province, or extending beyond the limits of a province,

(d) a ferry between any province and any other province or between any province and any country other than Canada,

(e) aerodomes, aircraft or a line of air transportation, ...

[67] The jurisdiction of the Canada Industrial Relations Board is set out in section 4 of the *Code* as follows:

4. This Part applies in respect of employees who are employed on or in connection with the operation of any federal work, undertaking or business, in respect of the employers of all such employees in their relations with those employees and in respect of trade unions and employers' organizations composed of those employees or employers.

[68] The preliminary issue is one of jurisdiction and can be summarized as follows: are the Global Operations pilots, who are the subject of the application for certification, employed on or in connection with the operation of a federal work, business or undertaking?

[69] The employer, relying on *C.P.R.* v. *Attorney General of British Columbia et al.*, *supra*, and *Marathon Realty Company Limited*, *supra*, states that its operations outside of Canada are severable—both in regard to the operations themselves and the employees working for them. The employer argues that the employees working abroad are thus not working for a federal undertaking.

[70] It would appear that the employer is applying the traditional constitutional analysis that is normally applied to determine federal/provincial competence. In so doing, it is comparing the Halifax, Nova Scotia operations with the foreign domestic operations and asking the Board to conclude that such operations are distinct and severable. Consequently, the employer

2. Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente loi.

« entreprises fédérales » Les installations, ouvrages, entreprises ou secteurs d'activité qui relèvent de la compétence législative du Parlement, notamment :

a) ceux qui se rapportent à la navigation et aux transports par eau, entre autres à ce qui touche l'exploitation de navires et le transport par navire partout au Canada;

b) les installations ou ouvrages, entre autres, chemins de fer, canaux ou liaisons télégraphiques, reliant une province à une ou plusieurs autres, ou débordant les limites d'une province, et les entreprises correspondantes;

c) les lignes de transport par bateaux à vapeur ou autres navires, reliant une province à une ou plusieurs autres, ou débordant les limites d'une province;

d) les passages par eaux entre deux provinces ou entre une province et un pays étranger;

e) les aéroports, aéronefs ou lignes de transport aérien...

[67] La compétence du Conseil canadien des relations industrielles est pour sa part définie à l'article 4 du *Code* :

4. La présente partie s'applique aux employés dans le cadre d'une entreprise fédérale et à leurs syndicats, ainsi qu'à leurs employeurs et aux organisations patronales regroupant ceux-ci.

[68] La question préliminaire touche à la compétence du Conseil et peut se résumer comme suit : les pilotes de Global Operations, qui sont visés par la demande d'accréditation, sont-ils employés dans le cadre d'une entreprise fédérale?

[69] L'employeur, qui s'appuie sur *C.P.R.* v. *Attorney General of British Columbia et al.*, précité; et *Marathon Realty Company Limited*, précitée, soutient que ses activités hors du Canada sont dissociables – les activités proprement dites et les employés qui y sont affectés – et que la conclusion qui s'impose est que les pilotes affectés à l'étranger ne sont pas employés dans le cadre d'une entreprise fédérale.

[70] L'employeur semble appuyer son argumentation sur l'analyse constitutionnelle traditionnelle qui s'applique généralement pour déterminer si une entreprise relève de la compétence fédérale ou de la compétence provinciale. En procédant de la sorte, il établit un parallèle entre les activités de Halifax (Nouvelle-Écosse) et les services de transport aérien

submits that the Board should find that, while it has jurisdiction over the Halifax operations, it has no jurisdiction over the foreign domestic aeronautics operations and those employees who work for them.

[71] The Board in this case is not concerned with the legislative jurisdiction of the federal government in relation to its provincial counterparts, as the Board is often called upon to consider. Rather, the concern in this case is with Parliament's legislative jurisdiction in regard to the extraterritoriality of federal legislation. In other words, how far does the federal government's legislative jurisdiction reach in respect to the extraterritorial operations of a federal undertaking. In addition to the legislative jurisdiction, the Board must also consider the relationship of the employees working abroad. This link is necessary under section 4 of the *Code* and is crucial to determine the Association's application for certification.

[72] The Board agrees that the first step is to identify whether or not the employer in this case is a federal work or undertaking. In our view, the starting point is to look at Global Operations itself. It is clear from the summary of the evidence outlined above that there is much more to Global Operations itself, as a business or undertaking, than just its base operating out of Nova Scotia. It is Global Operations, the Canadian business operating out of Richmond, British Columbia, that constitutes the federal business or undertaking that carries on a business of chartering helicopters to service the oil and gas industry operating in Canada and around the world. It recruits, hires and trains the pilots as well as sets up and maintains the infrastructure to conduct its operations from different bases all over the world. Global Operations is the federal aeronautics business or undertaking that falls within the jurisdiction of section 4 of the *Code*.

[73] One must then consider the relation of the various employees with the federal undertaking. We then realize that those employees who are working at the base in Halifax, Nova Scotia, are clearly employed on or in connection with Global Operations, the federal undertaking, which is not in dispute.

intérieurs offerts à l'étranger en demandant au Conseil de conclure qu'il s'agit d'activités distinctes et dissociables. Le Conseil devrait donc en conclure que si sa compétence s'étend aux activités de Halifax, elle ne s'étend pas aux services de transport aérien intérieurs offerts à l'étranger ni aux employés qui les fournissent.

[71] Il ne s'agit pas ici de se prononcer sur la compétence législative du gouvernement fédéral par rapport à celle des provinces, comme c'est souvent le cas, mais plutôt de porter un jugement sur la compétence législative du Parlement en ce qui concerne la portée extraterritoriale de la législation fédérale. Autrement dit, il faut déterminer jusqu'où s'étend la compétence législative du gouvernement fédéral relativement aux activités extraterritoriales d'une entreprise fédérale. En plus de trancher cette question, le Conseil doit aussi se pencher sur le lien qui existe entre l'entreprise et les employés travaillant à l'étranger pour l'application de l'article 4 du *Code*. Ce lien revêt une importance cruciale pour statuer sur la demande d'accréditation de l'Association.

[72] Le Conseil convient qu'il faut commencer par déterminer si l'employeur en cause est une entreprise fédérale. De l'avis du Conseil, la première chose à faire est d'examiner l'entreprise de Global Operations en tant que telle. Il est évident à la lecture du résumé de la preuve présenté ci-dessus que Global Operations, en tant qu'entreprise, n'est pas circonscrite à sa seule base de la Nouvelle-Écosse. C'est Global Operations, l'entreprise canadienne dont le siège social est situé à Richmond (Colombie-Britannique), qui constitue l'entreprise fédérale qui exploite une entreprise de transport par hélicoptère par vol nolisé offrant des services à des sociétés pétrolières et gazières faisant affaire au Canada et aux quatre coins du globe. C'est en effet Global Operations qui recrute, embauche et forme les pilotes et qui établit et entretient l'infrastructure nécessaire pour mener à bien ses activités à partir de ses diverses bases aux quatre coins du globe. Global Operations est l'entreprise fédérale de transport aérien qui est visée par l'article 4 du *Code*.

[73] Cette étape franchie, il faut ensuite examiner la relation qui existe entre les divers employés et l'entreprise fédérale. On constate alors que les pilotes qui sont affectés à la base de Halifax (Nouvelle-Écosse) sont clairement employés dans le cadre de Global Operations, l'entreprise fédérale, un point qui n'est pas contesté.

[74] The next step is to look at the employees who work in the extraterritorial operations of the federal undertaking, namely the other bases located around the world, to determine if they can be characterized as employees employed on or in connection with the operation of a federal undertaking.

[75] With respect to the local companies with which Global Operations is associated, the Board accepts, for example, that Thai Air Services or Aero Contractors Company of Nigeria are companies that are governed by the laws of the sovereign countries of Thailand and Nigeria respectively and are generally beyond the jurisdiction of the Parliament of Canada. The Board accepts that Parliament does not have regulatory authority over domestic aircraft flying in a foreign country. These companies have a certain independence from Global Operations in terms of the contracts they procure and the local functions they perform. However, the focus here is to examine Global Operations, as the Canadian federal business—the extent to which it has extended its own business and operations extraterritorially when it established its international bases and the local entities with which it operates—and determine whether the pilots who work in these extraterritorial operations can be said to be employed on or in connection with the operation of that federal business.

[76] It is helpful to begin with an analysis of the Board's jurisprudence in regard to the extraterritoriality of federal undertakings before addressing the specific facts of the case. In *Canadian Offshore Marine Limited et al.* 1973), 1 di 20; and 74 CLLC 16,089 (CLRB no. 3) (upheld by the Federal Court of Appeal in *Canadian Offshore Marine Ltd.* v. *Seafarers International Union*, [1973] F.C. 1339; and (1973), 1 N.R. 292 (F.C.A., no. A-172-73)), the Board established certain criteria to determine whether employees working outside of Canadian territory have a sufficient connection with a federal undertaking to fall under the Board's jurisdiction. In that case, an employer was servicing oil rigs off the Atlantic Coast. Its ships operated from Nova cotia ports, sailing in and out of Canadian waters. The employer paid the crew members, deducting Canadian income tax, Canadian pension, etc., from their pay. It then received a refund from a second corporation (Offshore Marine Limited) and collected a

[74] Puis, il faut examiner le cas des pilotes qui sont affectés aux activités extraterritoriales de l'entreprise fédérale, c'est-à-dire les autres bases réparties aux quatre coins du globe, afin de déterminer s'ils sont employés dans le cadre d'une entreprise fédérale.

[75] En ce qui concerne les sociétés locales qui sont affiliées à Global Operations, le Conseil admet, par exemple, que Thai Air Services ou l'Aero Contractors Company of Nigeria sont régies par les lois des pays souverains de la Thaïlande et du Nigeria respectivement et qu'elles ne relèvent généralement pas de la compétence du Parlement du Canada. Le Conseil admet également que le pouvoir réglementaire du Parlement ne s'étend pas aux compagnies aériennes intérieures qui sont exploitées à l'étranger. Ces compagnies jouissent d'une certaine autonomie par rapport à Global Operations compte tenu des contrats qu'elles obtiennent et des fonctions locales qu'elles accomplissent. Cela dit, l'objectif ici est d'examiner Global Operations, l'entreprise fédérale canadienne – ou plus exactement la mesure dans laquelle Global Operations a étendu son entreprise et ses activités à l'extérieur du territoire en établissant ses bases internationales et en s'affiliant à des entités locales – afin de déterminer si les pilotes qui sont affectés à ces activités extraterritoriales peuvent être considérés comme employés dans le cadre de cette entreprise fédérale.

[76] Avant d'en venir aux faits particuliers de l'affaire, il convient d'analyser d'abord la jurisprudence du Conseil sur la question de la portée extraterritoriale des entreprises fédérales. Dans *Canadian Offshore Marine Limited et autre* (1973), 1 di 20; et 74 CLLC 16,089 (CCRT n° 3) (confirmée par la Cour d'appel fédérale dans *Canadian Offshore Marine Ltd.* c. *Syndicat international des marins*, [1973] 1 C.F. 1339; et (1973) 1 N.R. 292 (C.A.F. dossier n° A-172-73)), le Conseil a établi certains critères pour déterminer si les employés travaillant à l'extérieur du territoire canadien ont un lien suffisant avec une entreprise fédérale pour relever de la compétence du Conseil. Dans cette affaire, il était question d'un employeur qui desservait des installations de forage pétrolier le long des côtes de l'Atlantique. Sa flotte naviguait à l'intérieur et à l'extérieur des eaux canadiennes à partir des ports de la Nouvelle-Écosse. L'employeur payait les membres d'équipage et retenait l'impôt sur le revenu, les cotisations au Régime de

fee as compensation. Finally, the employer recruited "mostly Canadian citizens."

[77] The employer argued that the Board did not have jurisdiction because its business was carried on outside Canadian territorial waters on ships that were registered in the United Kingdom and were flying the British flag. The Board dismissed the employer's objections and concluded the following:

> A review of the precedents created by the Canada Labor Relations Board in the cases of *Western Union Telegraph Company and Canadian Seamen's Union* (already referred to above), *Seafarers' International Union of North America, Canadian District, and Commercial Cable Company* (ref. 57 CLLC para. 18,095), and *Seafarers' International Union of North America and Iron Ore Transport Company Limited and National Union of Seamen* (ref. 57 CLLC para. 18,075) permits this Board to identify the following parallels in the instant case.
>
> 1. The employees involved in the proposed bargaining unit are residents of Canada.
> 2. They have been signed on at Canadian ports.
> 3.The company that signed them on, Canadian Offshore Marine Ltd., is registered for the purpose of carrying on business in Canada and carries on operations in Canada in connection with which the ships are utilized.
>
> ...
>
> 4. It is immaterial whether the ships are of Canadian or British registry or whether the employees have been signed on under British or Canadian Articles of Agreement. The provisions of section 165 of the *Canada Shipping Act* require that the Master of every British registered ship shall enter into an agreement with every seaman whom he engages in Canada and carries as one of the crew in accordance with the form of agreement prescribed in the said Act, that is to say, under Canadian Articles of Agreement.
>
> The signing of Articles of Agreement under the *United Kingdom Shipping Act* or the *Canada Shipping Act* via the *United Kingdom Shipping Act* on the basis of an agreement between the United Kingdom and Canada and the application of the *Canada Labor Code* are not repugnant, but the two statutes are in fact complementary to one another.
>
> On this point, the Board finds that it has jurisdiction and must exercise it in the present circumstances, barring any other compelling reasons in fact or in law why it cannot do so.
>
> (*Canadian Offshore Marine Limited et al.*, *supra*, pages 23–24; and 813)

pensions du Canada, etc., sur leur rémunération. Il recevait ensuite un remboursement d'une seconde société (Offshore Marine Limited) et une redevance. En dernier lieu, l'employeur recrutait « en grande partie, des citoyens canadiens ».

[77] L'employeur a défendu la position que le Conseil n'avait pas compétence parce qu'il exploitait son entreprise en dehors des eaux territoriales canadiennes en utilisant des navires immatriculés au Royaume-Uni et battant pavillon britannique. Le Conseil a rejeté cet argument en concluant ceci :

> Une étude de la jurisprudence créée par le Conseil canadien des relations ouvrières dans les affaires *Western Union Telegraph Company et Canadian Seamen's Union* (mentionnés ci-haut); *Seafarers' International Union of North America et Canadian District and Commercial Cable Company* (CLLC, 57, par. 18,095); *Seafarers' International Union of North America et Iron Ore Transport Company Limited et National Union of Seamen* (CLLC, 57, par. 18,075) permet au présent Conseil d'établir les parallèles suivants avec l'affaire en instance :
>
> 1. les employés visés par l'unité de négociation proposée sont des résidents du Canada;
> 2. ils ont été embauchés dans des ports canadiens;
> 3. la compagnie qui les a embauchés, la Canadian Offshore Marine Ltd., est enregistrée pour exploiter une affaire au Canada et c'est dans l'exploitation de cette affaire au Canada qu'elle utilise ces navires;
>
> ...
>
> 4. il importe peu que les navires soient immatriculés au Canada ou en Grande-Bretagne ou que les employés aient été embauchés en vertu d'un contrat canadien d'engagement de l'équipage ou d'un contrat britannique d'engagement de l'équipage. En vertu des dispositions de l'article 165 de la *Loi sur la marine marchande du Canada*, le capitaine de tout navire immatriculé au Royaume-Uni doit passer un contrat avec tout marin qu'il engage au Canada et emmène comme membre de son équipage selon la forme de contrat prescrite par ladite Loi, c'est-à-dire, selon le contrat canadien d'engagement de l'équipage;
>
> l'application du *Code canadien du travail* ainsi que l'application de la *United Kingdom Shipping Act* ou de la *Loi sur la marine marchande du Canada*, en regard de la signature du contrat d'engagement de l'équipage (une entente entre le Royaume Uni et le Canada rendant les deux interchangeables) ne sont pas incompatibles mais les deux statuts sont plutôt complémentaires.
>
> Le Conseil estime que cette question est de son ressort et qu'il doit exercer sa compétence dans les circonstances actuelles, sauf s'il y a d'autres motifs sérieux, en fait ou en loi, qui l'empêchent de le faire.
>
> (*Canadian Offshore Marine Limited et autre*, précitée, pages 24; et 813)

[78] This decision was subsequently cited and followed in *Dome Petroleum Limited et al.* (1978), 31 di 189; [1978] 2 Can LRBR 518; and 78 CLLC 16,153 (CLRB no. 153), where the Board confirmed the legislative competence of the federal government to pass laws that have extraterritorial application. The Board cited section 3 of the *Statute of Westminster, 1931*, which expressly provides that the Dominion of Canada "has full power to make laws having extraterritorial operation." The Board then cited section 2 of the *Code* that defines a federal work, undertaking or business. It commented that the very nature of these undertakings may involve extraterritorial operations:

> A common character of these activities, as described by the language chosen by Parliament, is that they frequently extend beyond Canadian territorial limits. This is the case with ferries, railways and other transport activities, such as airlines and shipping operations. It is beyond imagination to say that with respect to these activities Parliament intended that the unfair Labor practices provisions of the *Code*, collective agreements negotiated under the *Code*, and rights given to employees and employers were to cease at Canada's territorial limits on land or twelve mile limit at sea (see *Territorial Sea and Fishing Zones Act*, R.S. 1970, c. T-7, s. 3(1) as amended by R.S.C. 1970 (1st Supp.), c. 45). Quite the contrary, it is clear Parliament intended extraterritorial application of Part V of the *Code* by virtue of the subject matter, object, language and history of operation of Part V of the *Code* and its predecessor legislation, unless it would not be accorded extraterritorial effect under international public or private law. With respect to section 199 operating in the circumstances of this case we know of no such impediment.
>
> Therefore we find we have jurisdiction to grant this access application with respect to the vessels operating beyond the territorial waters of Canada.
>
> (*Dome Petroleum Limited et al.*, *supra*, pages 201; 527; and 588)

[79] In that decision, the union sought an access order for the purpose of soliciting union membership among the employees employed aboard vessels owned and operated by the employer. The employer argued that the Board had no jurisdiction to grant access to the union to board these vessels because they operated beyond the territorial waters of Canada. The Board concluded that it had jurisdiction, because "[d]ome, Canmar and Mercator can be characterized as Canadian companies with vessels and crews that can be characterized as

[78] Cette décision a ensuite été citée et appliquée dans *Dome Petroleum Limited et autres* (1978), 31 di 189; [1978] 2 Can LRBR 518; et 78 CLLC 16,153 (CCRT n° 153), dans laquelle le Conseil a confirmé que le gouvernement fédéral avait la compétence législative nécessaire pour édicter des lois d'une application extraterritoriale. Le Conseil s'est reporté à l'article 3 du *Statut de Westminster, 1931*, qui dispose expressément que le Dominion du Canada « a plein pouvoir d'édicter des lois d'une application extraterritoriale ». Le Conseil a ensuite cité l'article 2 du *Code* qui contient la définition d'entreprise fédérale. Il a observé que la nature même de ces entreprises faisait en sorte que leurs activités s'étendaient parfois au-delà des limites territoriales :

> Une caractéristique commune de ces activités, décrites dans les termes choisis par le Parlement, est qu'elles s'étendent souvent au-delà des limites territoriales canadiennes. C'est le cas des services de transbordeurs, de chemins de fer et d'autres moyens de transport, comme les lignes aériennes et les transports maritimes. Il est inimaginable qu'on dise qu'en ce qui concerne ces activités le Parlement ait voulu que les dispositions sur les pratiques déloyales de travail mentionnées dans le *Code*, les conventions collectives négociées aux termes du *Code* et les droits donnés aux employés et aux employeurs s'arrêtent aux limites territoriales du Canada sur terre ou à une distance de 12 milles sur mer (voir la *Loi sur la mer territoriale et les zones de pêche*, S.R.C. 1970, T-7, a. (1), modifiée par les S.R.C. 1970 (1er supp.), c. 45). Bien au contraire, il est évident que le Parlement voulait que la Partie V du *Code* s'applique en dehors du territoire en raison du sujet, de l'objet, du langage et de l'historique de l'application de la Partie V du *Code* et de sa législation antérieure, à moins qu'on ne lui accorde pas une portée extraterritoriale en vertu du droit public ou privé international. En ce qui concerne l'article 199 qui s'applique dans la présente affaire, nous ne connaissons pas un tel empêchement.
>
> Nous en concluons que nous avons la compétence pour agréer cette requête d'accès quant aux navires qui manoeuvrent en dehors des eaux territoriales du Canada.
>
> (*Dome Petroleum Limited et autres*, précitée, pages 201; 527; et 588)

[79] Dans cette décision, le syndicat sollicitait une ordonnance d'accès afin de recueillir des adhésions syndicales parmi les employés travaillant à bord de navires appartenant à l'employeur et exploités par celui-ci. L'employeur a défendu la position que le Conseil n'avait pas la compétence nécessaire pour accueillir la demande du syndicat parce que les navires étaient exploités en dehors des eaux territoriales canadiennes. Le Conseil a conclu le contraire parce « Dome, Canmar et Mercator peuvent être décrites

Canadian" (see *Dome Petroleum Limited et al.*, *supra*, pages 199; 526; and 587)

[80] Thus, *Canadian Offshore Marine Ltd. et al.*, *supra*; and *Dome Petroleum Limited et al.*, *supra*, established certain facts and criteria which were deemed relevant to any determination of this nature, but which must be weighed and considered on a case-by-case basis. These two decisions were followed and expanded upon in subsequent decisions of the Board (see *Bell Canada* (1981), 43 di 86; and [1982] 3 Can LRBR 113 (CLRB no. 300); *Seafarers' International Union* v. *Crosbie Offshore Services Ltd.*, [1982] 2 F.C. 855; *Canadian Broadcasting Corporation*, October 10, 1984 (LD 454); *Canadian Broadcasting Corporation* 1994), 93 di 214 (CLRB no. 1056); *Rederiet A.P. Moller A/S* (1996), 102 di 31; and 32 CLRBR (2d) 136 (CLRB no. 1174); and *Canadian Broadcasting Corporation*, [2004] CIRB no. 265; and 115 CLRBR (2d) 182).

[81] The scope of the *Code*'s jurisdiction is not unlimited, however, as can be seen from the Board's decision in *Canadian Broadcasting Corporation (LD 454)*, *supra*. In that case, the Board was asked to determine whether foreign persons hired or their services retained by the Canadian Broadcasting Company (CBC) in foreign countries to work in foreign countries would be covered by the certification order and thus bound by the collective agreement between CBC and the union. The Board found that, while the *Code* could have extraterritorial application and the Board could have jurisdiction in certain circumstances, the *Code* did not apply to such employees because they were not residents of Canada and were hired outside Canada to perform services outside Canada.

[82] Additionally, the Board also concluded, in *Servall Transport Limited et al.* (1991), 86 di 185; and 16 CLRBR (2d) 303 (CLRB no. 908), that the employer, Servall America, to which it was argued Servall Transport sold its business, was an American company and not an employer within the meaning of the *Code*, and that its employees did not fall within the jurisdiction of the Board. Although its address was in Mississauga, Ontario, it was still an American business which handled its operations in accordance with American laws. The primary place of employment of its employees was the United States (U.S.), all of whom

comme étant des entreprises canadiennes qui ont des navires et des équipages qui peuvent être décrits comme canadiens » (voir *Dome Petroleum Limited et autres*, précitée, pages 199; 526; et 587).

[80] Ainsi donc, les décisions *Canadian Offshore Marine Limited et autre*; et *Dome Petroleum Limited et autres*, précitées, ont établi divers faits et critères considérés comme pertinents pour statuer sur une question de cette nature, mais qui doivent tout de même être appréciés et examinés en fonction de chaque cas. Ces deux décisions ont été appliquées et étoffées dans d'autres décisions du Conseil (voir *Bell Canada* (1981), 43 di 86; et [1982] 3 Can LRBR 113 (CCRT nº 300); *Syndicat international des marins* c. *Crosbie Offshore Sevices Ltd.*, [1982] 2 C.F. 855; *Canadian Broadcasting Corporation*, 10 octobre 1984 (LD 454); *Société Radio-Canada* (1994), 93 di 214 (CCRT nº 1056); *Rederiet A.P. Moller A/S* (1996), 102 di 31; et 32 CLRBR (2d) 136 (CCRT nº 1174); et *Société Radio-Canada*, [2004] CCRI nº 265; et 115 CLRBR (2d) 182).

[81] Il reste que l'étendue de la compétence définie par le *Code* n'est pas illimitée, comme en témoigne la décision du Conseil dans *Canadian Broadcasting Corporation (LD 454)*, précitée. Dans cette affaire, le Conseil avait à déterminer si des correspondants à l'étranger que la Société Radio-Canada (SRC) avait embauchés ou dont elle avait retenu les services à l'étranger afin de travailler dans des pays étrangers étaient visés par l'ordonnance d'accréditation et donc régis par la convention collective entre la SRC et le syndicat. Tout en reconnaissant que le *Code* pouvait avoir une application extraterritoriale et que le Conseil pouvait avoir compétence dans certaines circonstances, le Conseil a conclu que le *Code* ne s'appliquait pas à ces employés parce qu'ils ne résidaient pas au Canada et qu'ils avaient été embauchés à l'extérieur du Canada pour fournir des services à l'étranger.

[82] Le Conseil a aussi conclu dans *Servall Transport Limited et autre* (1991), 86 di 185; et 16 CLRBR (2d) 303 (CCRT nº 908), que l'employeur, Servall America, à laquelle Servall Transport avait prétendument vendu son entreprise, était une entreprise américaine qui n'était pas un employeur au sens du *Code*, et que ses employés ne relevaient pas de la compétence du Conseil. Même si elle était sise à Mississauga (Ontario), c'était quand même une entreprise américaine qui était régie par les lois américaines. Ses employés travaillaient principalement aux États-Unis (É.-U.); ils étaient tous recrutés et embauchés aux É.-U. et ils y

were recruited, hired and domiciled in the U.S. None were Canadian residents.

[83] From these decisions we may draw out the following facts and criteria, which have been deemed relevant and persuasive, but which must be weighed and considered on a case-by-case basis, when determining whether federal legislative competence and the application of the *Code* extend to the extraterritorial operations of a federal work, undertaking or business, and the employees working on or in connection with them:

> 1. whether there is a federal undertaking carrying on business in Canada;
> 2. whether the employees who work in the extraterritorial operations perform work for or are linked in some way to that federal undertaking;
> 3. whether employees are hired in Canada;
> 4. whether employees are Canadian citizens and/or reside in Canada;
> 5. by whom and how the employees are paid;
> 6. where the work in question is performed;
> 7. who owns the equipment utilized in the extraterritorial operations;
> 8. whether Canadian legislation, regulations or policies are, or can be, enforceable in respect of the Canadian overseas operations.

[84] In some of the Board's prior decisions, different weight may have been assigned to a particular factor, such as residency. For example, in *Canadian Broadcasting Corporation (LD 454)*, *supra*, residency was considered to be a mandatory requirement; however, in a later decision, *Canadian Broadcasting Corporation*, *supra*, the Board stated that "wherever people reside" was not definitive and that Canadian residency was not a mandatory requirement. It was sufficient if a person was employed in connection with a federal work, undertaking or business. In that latter case, the CBC's foreign correspondents were found to fall under the jurisdiction of the *Code*. The conclusion to be drawn from this apparent inconsistency is that Canadian residency remains a factor, but is not a determinative one. The same can be said of all of the factors; no one factor is determinative in any given case and each case will be based on its own specific facts.

[85] The significance of these factors is that they link the work of the employees to a federal undertaking so as to bring them under section 4 of the *Code*. As well, they provide a description of the nature of the employer in Canada, and the links between the Canadian operations and the extraterritorial operations; and

avaient tous leur résidence. Aucun ne résidait au Canada.

[83] À partir de ces décisions, nous pouvons dresser la liste des faits et critères suivants qui sont considérés comme pertinents et déterminants, mais qui doivent tout de même être appréciés et examinés en fonction de chaque cas quand il s'agit de déterminer si la compétence législative fédérale et les dispositions du *Code* s'étendent aux activités extraterritoriales d'une entreprise fédérale et aux personnes employées dans le cadre de cette entreprise :

> 1. Existe-t-il une entreprise fédérale exerçant une activité commerciale au Canada?
> 2. Les personnes qui sont affectées aux activités extraterritoriales sont-elles employées dans le cadre de cette entreprise fédérale?
> 3. Les employés sont-ils embauchés au Canada?
> 4. Les employés sont-ils des citoyens canadiens ou résident-ils au Canada?
> 5. Par qui et comment les employés sont-ils rémunérés?
> 6. Où le travail en question est-il exécuté?
> 7. À qui appartient le matériel utilisé aux fins des activités extraterritoriales?
> 8. La législation, la réglementation ou les politiques canadiennes s'appliquent-elles ou peuvent-elles s'appliquer aux activités canadiennes outre-mer?

[84] Dans certaines de ses décisions antérieures, le Conseil a parfois accordé une importance différente à un critère particulier, tel que le lieu de résidence. Par exemple, dans *Canadian Broadcasting Corporation (LD 454)*, précitée, le Conseil a jugé que le critère du lieu de résidence devait obligatoirement être rempli tandis que dans une décision ultérieure, *Société Radio-Canada*, précitée, il a déclaré que « le lieu de résidence [des employés] » n'était pas un critère déterminant et qu'il n'était pas obligatoire de résider au Canada. Il suffisait qu'une personne soit employée dans le cadre d'une entreprise fédérale. Dans cette dernière affaire, le Conseil a conclu que les correspondants à l'étranger de la SRC étaient régis par le *Code*. La conclusion qu'il faut tirer de cette apparente incohérence est que le critère de la résidence canadienne continue de s'appliquer, mais qu'il n'est pas déterminant. Cela vaut aussi pour tous les autres critères; aucun n'est déterminant dans une affaire donnée, chaque cas étant un cas d'espèce.

[85] L'importance de ces critères réside dans le fait qu'ils établissent un lien entre le travail accompli par les employés et l'entreprise fédérale, de manière à ce que l'article 4 du *Code* s'applique. Ils fournissent aussi une description de la nature de l'employeur au Canada et des liens qui existent entre les activités canadiennes

finally, they seek to explain the role played by Canadian legislation/regulations in these extraterritorial operations.

[86] Returning to the circumstances of this case, what are the facts that assist in answering the question of whether the pilots involved in this application for certification (namely those other than foreign nationals) are employed on or in connection with the operation of a federal work, undertaking or business?

[87] Global Operations is a Canadian corporation with headquarters in Richmond, British Columbia. The pilots, regardless of their country of origin, are hired in Richmond, British Columbia. This is the situs of their employment contract. All the pilots receive their initial orientation at Global Operations in Richmond, British Columbia. Global Operations provides for standardized training of all pilots by its own instructors, which is arranged and co-ordinated by Global Operations in Richmond. Chief Pilot Lepore is located in Richmond, British Columbia, and is responsible for establishing the common standards of competence for all pilots.

[88] Relying on the employer's evidence, less than 50% of the pilots employed are Canadian citizens and less than 50% reside in Canada. Some continue to reside in their country of origin, while others have taken up residence in the country from which they work. Some pilots may only see Canada during the time of their orientation and training and may never return to Canada in the future.

[89] Global Operations manages the evaluation and renewal of pilots' licenses. Global Operations has developed a program of license conversion in which pilots may have their primary license converted to a Canadian license, thereby simplifying the licensing of pilots employed by Global Operations in different parts of the world.

[90] All pilots perform the same work, both within and outside Canada. The employee handbook prepared by Global Operations, which applies to all pilots regardless of their location in the world, sets out the common terms and conditions of employment. Global Operations states that as a matter of best practices it applies the Canadian regulatory framework which reflects certain

et les activités extraterritoriales; et, finalement, ils servent à définir le rôle de la législation ou de la réglementation canadienne dans ces activités extraterritoriales.

[86] Pour en revenir à l'affaire en l'espèce, quels sont les faits qui nous aident à répondre à la question suivante : les pilotes visés par la présente demande d'accréditation (à savoir ceux qui ne sont pas des ressortissants étrangers) sont-ils employés dans le cadre d'une entreprise fédérale?

[87] Global Operations est une entreprise canadienne dont le siège social est situé à Richmond (Colombie-Britannique). Les pilotes, peu importe leur pays d'origine, sont embauchésà Richmond (Colombie-Britannique). C'est le situs de leur contrat de travail. Tous les pilotes se rendent chez Global Operations à Richmond (Colombie-Britannique) pour leur séance d'orientation initiale. Global Operations leur donne une formation normalisée en utilisant ses propres instructeurs; cette formation est de surcroît planifiée et coordonnée par Global Operations, à son siège social de Richmond. Le pilote en chef Lepore a ses bureaux à Richmond (Colombie-Britannique). C'est lui qui établit les normes de compétence qui s'appliquent à tous les pilotes.

[88] Il ressort de la preuve de l'employeur que moins de la moitié des pilotes possèdent la citoyenneté canadienne et que de ce nombre, moins de la moitié résident au Canada. Quelques-uns continuent de résider dans leur pays d'origine tandis que d'autres ont élu domicile dans le pays où ils travaillent. Certains pilotes ne viennent au Canada que pour leur séance d'orientation et de formation initiale et n'y reviennent plus par la suite.

[89] Global Operations gère le processus d'évaluation et de renouvellement des brevets de pilote. L'employeur a conçu un programme de conversion des brevets qui permet aux pilotes de faire convertir leur brevet principal en brevet canadien, ce qui simplifie la délivrance des brevets aux pilotes employés par Global Operations dans diverses parties du monde.

[90] Les pilotes accomplissent tous le même travail, au Canada et à l'étranger. Le manuel des employés rédigé par Global Operations et qui s'applique à tous les pilotes, tous lieux d'affectation confondus, définit les conditions d'emploi communes. Soucieuse de mettre en place des pratiques exemplaires, Global Opérations dit appliquer à tous les pilotes, peu importe leur lieu

minimum standards set by Canadian legislation to all pilots regardless of where they are assigned. All these pilots work under these terms and conditions.

[91] Global Operations coordinates all visas and work permits from Richmond, British Columbia, although the local entity will assist with the process.

[92] With the exception of those at the Halifax base, the pilots perform their work outside of Canada in the foreign locations. Most fly aircraft registered in that foreign location under air perators certificates issued by the respective foreign jurisdictions. They report to and are supervised by a Base Manager located in the foreign jurisdiction.

[93] Global Operations is responsible for the assignment and reassignment of all pilots. If a pilot refuses an assignment he/she can be considered as dismissed from employment. Global Operations in Richmond is responsible for all discipline and dismissal of pilots that it has retained on its payroll. It has also applied to HRDC (Human Resources Development Canada) [now HRSDC] and received permission to average the wages of all its pilots. Global Operations is reimbursed for the payment of wages it makes on behalf of the pilots.

[94] Finally, Global Operations provides administrative and technical support to local entities and to pilots. This takes the form of such things as Flight Operations and Maintenance manuals, which are essential to not only the work of the pilots but also to the ability of any of its partner airlines to obtain an AOC—a license is required to operate a commercial airline in all countries.

[95] As indicated previously, it is agreed that Global Operations' helicopter pilots based in Halifax, Nova Scotia, fall within the jurisdiction of this Board.

[96] The employer nevertheless takes the position that all other pilots who work outside of Canada cannot be considered as employed on or in connection with the operation of a federal work or undertaking, because

d'affectation, le cadre réglementaire canadien, lequel tient compte de certaines normes minimales établies par la législation canadienne. C'est donc à dire que les pilotes sont tous assujettis aux mêmes conditions.

[91] Global Operations coordonne l'obtention des visas et des permis de travail à partir de Richmond (Colombie-Britannique), ce qui n'empêche pas l'entité locale de prêter son concours à ce processus.

[92] Hormis ceux qui sont affectés à la base de Halifax, les pilotes accomplissent leur travail à l'étranger. La plupart pilotent des aéronefs qui sont immatriculés dans ces pays étrangers en vertu de permis d'exploitation aérienne délivrés par les autorités étrangères respectives. Ils relèvent du responsable de base, qui supervise leur travail sur place dans le pays étranger.

[93] Global Operations décide du lieu d'affectation de tous les pilotes. Le pilote qui refuse une affection peut être réputé ne plus être au service de l'employeur. C'est au siège social de Global Operations à Richmond que se prend la décision de licencier des pilotes inscrits sur sa feuille de paie ou d'imposer des sanctions disciplinaires. L'employeur a également présenté avec succès une demande à DRHC (Développement des ressources humaines Canada) [devenu RHDSC] afin d'établir un régime de calcul de la rémunération moyenne des pilotes. Global Operations se fait rembourser les paiements qu'elle effectue pour le compte des pilotes.

[94] En dernier lieu, Global Operations apporte un soutien technique et administratif aux entités locales et aux pilotes en leur fournissant entre autres choses des manuels d'exploitation et d'entretien des aéronefs, dont non seulement les pilotes ont absolument besoin pour accomplir leur travail, mais aussi les compagnies aériennes affiliées à Global Operations, puisqu'il s'agit d'une condition essentielle pour obtenir un PEA – le permis exigé par tous les pays pour exploiter une compagnie aérienne commerciale.

[95] Comme il a été indiqué précédemment, il est acquis que les pilotes d'hélicoptère de Global Operations affectés à la base de Halifax (Nouvelle-Écosse) relèvent de la compétence du Conseil.

[96] L'employeur défend néanmoins la position que les pilotes qui travaillent à l'extérieur du Canada ne peuvent pas être considérés comme employés dans le cadre d'une entreprise fédérale parce que le pouvoir

Parliament has no legislative authority over the work that the pilots do. The Board does not see the answer as being so simple. Under section 2 of the *Code*, there is a definition of a federal work, undertaking or business. This definition lists many different types of federal undertakings (railway, telegraph, ships, aircraft) that, as stated in *Dome Petroleum Limited et al., supra*, may not only be national in scope, but also international. Clearly, when any of these companies operate in a foreign country, they will be required to comply with all the laws and regulations of that country. This fact alone, however, does not convert a federal undertaking, or the employees who work in connection with that undertaking, into a foreign corporation that is necessarily outside the jurisdiction of the Parliament of Canada.

[97] The various other factors discussed above must also be considered to determine overall, whether there remains a sufficient link between the pilots and Global Operations, despite their performing their duties outside of Canada, and whether the jurisdiction of Parliament and the *Code* will extend to govern the Labor relations of those employees working abroad.

[98] If it is assumed that Global Operations is the true employer of all of the pilots in question, as has been assumed for the purpose of this preliminary issue, the Board sees that many, if not all of these pilots can be considered as having sufficient connection with Global Operations as the federal undertaking in question. Consequently, most if not all employees concerned could potentially be within the jurisdiction of the *Code* and the Board for purposes of the present application for certification. Even though many are not Canadian citizens or residents, they were recruited, hired, trained and assigned by Global Operations and are paid and provided benefits by Global Operations. Many pilots return to Canada after their six week rotation, although many of the expats do not.

[99] One could categorize the different groups of pilots for the purpose of the analysis. One category of pilots to consider are those who fly in Azerbaijan, Malaysia, Georgia, Vietnam, Brunei, Myanmar and Pakistan. A total of thirteen helicopters are flown in these different countries. All these helicopters are registered in

législatif du Parlement ne s'étend pas au travail qu'ils accomplissent. Le Conseil est d'avis que la réponse n'est pas aussi simple que cela. La définition d'entreprise fédérale qui se trouve à l'article 2 du *Code* énumère divers types d'entreprises fédérales (transport ferroviaire, télégraphie, transport maritime, transport aérien) qui, comme il est indiqué dans *Dome Petroleum Limited et autres*, précitée, peuvent être non seulement de portée nationale mais aussi de portée internationale. Il va de soi que les entreprises qui décident de s'établir dans un pays étranger sont obligées de se conformer à la législation et à la réglementation de ce pays. Or le seul fait qu'il en soit ainsi ne transforme pas nécessairement l'entreprise fédérale, ou les personnes qui sont employées dans le cadre de cette entreprise, en une société étrangère qui ne relève pas de la compétence du Parlement du Canada.

[97] Les divers critères dont il est question ci-dessus doivent également être examinés pour déterminer si, dans l'ensemble, il continue d'exister un lien suffisant entre Global Operations et les pilotes même s'ils s'acquittent de leurs fonctions à l'extérieur du Canada, et si la compétence du Parlement et les dispositions du *Code* s'étendent aux relations du travail des employés travaillant à l'étranger.

[98] Si l'on tient pour acquis que Global Operations est le véritable employeur de tous les pilotes en question, comme nous l'avons supposé aux fins de trancher la question préliminaire en l'espèce, on constate qu'une bonne partie, voire la totalité de ces pilotes peuvent être considérés comme ayant un lien suffisant avec Global Operations, l'entreprise fédérale en cause. En conséquence, la plupart, et même la totalité des employés concernés pourraient être régis par le *Code* et relever de la compétence du Conseil pour les fins de la présente demande d'accréditation. Même si un grand nombre d'entre eux n'ont pas la citoyenneté canadienne et ne résident pas au Canada, il reste qu'ils ont été recrutés, embauchés, formés et affectés par Global Operations et que l'entreprise paie leur salaire et leur procure des avantages sociaux. Enfin, de nombreux pilotes reviennent au Canada à la fin de leur période de travail de six semaines même si nombre d'expatriés ne le font pas.

[99] Aux fins de la présente analyse, on pourrait regrouper les pilotes en diverses catégories, en commençant par les pilotes qui travaillent en Azerbaïdjan, en Malaisie, en Géorgie, au Vietnam, au Brunei, au Myanmar et au Pakistan. CHC exploite en tout treize hélicoptères dans ces pays. Ils sont tous

Canada, and in each of these countries, CHC operates under its Canadian A.C. as well as its Canadian operations manuals.

[100] Another group of pilots are those who are employed overseas and who work on a six-week rotation basis (six weeks on six weeks off) and then return home to Canada during their six weeks off. They are either citizens and/or residents of Canada.

[101] A further group of employees are pilots who are foreign expats. For example, a pilot who is a United Kingdom citizen, hired by Global Operations, may then be assigned to countries such as Thailand, Nigeria or Cameroon. The evidence is that the employer, Global Operations, deals with these pilots in the same manner as it deals with those who are Canadian residents—Global Operations controls all their terms and conditions of their employment. There is no requirement under the *Code* that an employee be a Canadian citizen; moreover, the issue of whether or not a person is a resident of Canada is one factor, but not a determinative one. These expat pilots perform the same duties as all other pilots in the proposed bargaining unit.

[102] A final grouping of pilots are those Canadian citizens (or perhaps other expats) who are now full-time residents in the foreign countries in which they work.

[103] Again, it should be recalled that the application for certification does not include foreign nationals. These are pilots who are citizens, for example, of Thailand or Nigeria. Pilots of TAS who are Thai nationals are paid differently than the expat pilots. Their wages are set in Thailand. In Nigeria, the Nigerian pilots are unionized and negotiate their own terms and conditions of employment. These pilots may be trained in Canada, but that may be the last time that they see Canada. They are citizens and residents of the foreign country in which they work, and employees of the domestic commercial airline in that foreign country. The application for certification rightly excludes such persons from the bargaining unit, because they would not meet any of the required factors under sections 2 and 4 of the *Code*.

[104] In applying the various factors, each of these different groups of pilots have some but differing levels

immatriculés au Canada et CHC utilise son PEA canadien et ses manuels d'exploitation canadiens dans chacun de ces pays.

[100] Le deuxième groupe se compose des pilotes qui sont employés outre-mer et qui travaillent par roulement selon un horaire de six semaines (six semaines de travail suivies de six semaines de repos) à la fin duquel ils retournent à leur domicile au Canada pour la durée de leur période de repos de six semaines. Ce sont dans tous les cas des citoyens canadiens ou des résidents du Canada.

[101] Le troisième groupe comprend les expatriés étrangers. Par exemple, un citoyen du Royaume-Uni qui est embauché par Global Operations peut ensuite être affecté en Thaïlande, au Nigeria ou au Cameroun ou ailleurs. La preuve a démontré que ces pilotes ne sont pas traités différemment des pilotes qui résident au Canada – c'est-à-dire que Global Operations détermine toutes leurs conditions d'emploi. Aucune disposition du *Code* n'exige qu'un employé soit citoyen canadien; de plus, si la question du lieu de résidence entre nécessairement en ligne de compte, ce n'est pas pour autant un critère déterminant. Les expatriés accomplissent le même travail que les autres pilotes inclus dans l'unité de négociation proposée.

[102] Le dernier groupe de pilotes comprend les citoyens canadiens (ou peut-être d'autres expatriés) qui résident désormais à temps plein dans le pays où ils travaillent.

[103] Il faut rappeler que la demande d'accréditation exclut expressément les ressortissants étrangers. Il s'agit de pilotes qui possèdent la citoyenneté thaïlandaise ou nigériane, par exemple. Les ressortissants thaïlandais employés pas TAS sont rémunérés différemment des expatriés. Leur rémunération est établie en Thaïlande. Au Nigeria, les pilotes nigérians sont syndiqués et négocient leurs propres conditions d'emploi. Ils sont certes venus au Canada pour recevoir leur formation initiale, mais ils n'y reviendront probablement jamais. Ce sont des citoyens et des résidents du pays étranger dans lequel ils travaillent, et des employés de la compagnie aérienne commerciale intérieure de ce pays étranger. La demande d'accréditation les exclut à juste titre de l'unité de négociation parce qu'ils ne satisfont à aucun des critères prévus aux articles 2 et 4 du *Code*.

[104] En appliquant les divers critères, on constate que chacun de ces groupes de pilotes a un lien différent

of connection with Global Operations. However, as can be seen by the nature of some of the factors and criteria to be considered, the evidence and criteria overlap considerably with the other fundamental issue of who is the true employer, which has not yet been heard by this Board. If it is found on evidence to come that the local entities are in fact the true employer of some of the affected pilots, this fact would change or affect the overall analysis. The Board has come to believe that it is essential to hear the parties on this issue of true employer before a final determination can be made on the issue of the Board's jurisdiction over all of the different pilots concerned.

[105] Accordingly, the Board concludes that, on the basis of the parties' admissions and the evidence as presented thus far, it is possible to rule that the Board has the initial jurisdiction to entertain an application for certification that includes the different categories of pilots who operate out of the various operations set out in this decision. However, the Board has also concluded that a final determination in regard to this matter ought to await the Board's determination in regard to the issues of true employer and appropriateness.

[106] Consequently, the next issue the Board must address in this application for certification is whether Global Operations, a federal undertaking, is the true employer of the pilots in each of the various categories referred to earlier.

avec Global Operations. Cependant, comme en témoigne la nature de certains des facteurs et critères dont il faut tenir compte, la preuve et les critères recoupent considérablement l'autre question fondamentale qui est celle du véritable employeur, et au sujet de laquelle le Conseil n'a pas encore entendu les arguments des parties. S'il en vient à la conclusion, après avoir pris connaissance de la preuve à venir, que les entités locales sont en fait le véritable employeur d'une partie des pilotes concernés, toute son analyse en serait modifiée. Le Conseil estime qu'il est essentiel d'entendre les arguments des parties sur la question du véritable employeur avant de rendre une décision définitive sur la question de la compétence du Conseil relativement à tous les pilotes concernés.

[105] En conséquence, le Conseil conclut que, compte tenu des faits admis par les parties et de la preuve produite à ce jour, il est possible de conclure que le Conseil possède la compétence initiale pour instruire une demande d'accréditation d'une unité qui inclut les divers groupes de pilotes qui sont affectés aux différentes activités décrites dans la présente décision. Cela dit, le Conseil a également conclu qu'il était nécessaire de statuer sur la question du véritable employeur et sur l'habileté à négocier collectivement de l'unité proposée avant de rendre une décision définitive sur la demande.

[106] En conséquence, la prochaine question que le Conseil doit trancher dans le cadre de la présente demande d'accréditation consiste à établir si Global Operations, une entreprise fédérale, est le véritable employeur de chacun des groupes de pilotes décrits ci-dessus.

CASES CITED

Bell Canada (1981), 43 di 86; and [1982] 3 Can LRBR 113 (CLRB no. 300)

Canadian Broadcasting Corporation, October 10, 1984 (LD 454)

Canadian Broadcasting Corporation (1994), 93 di 214 (CLRB no. 1056)

Canadian Broadcasting Corporation, [2004] CIRB no. 265; and 115 CLRBR (2d) 182

Canadian Offshore Marine Limited et al. (1973), 1 di 20; and 74 CLLC 16,089 (CLRB no. 3)

AFFAIRES CITÉES

Bell Canada (1981), 43 di 86; et [1982] 3 Can LRBR 113 (CCRT n° 300)

Canadian Broadcasting Corporation, 10 octobre 1984 (LD 454)

Canadian Offshore Marine Limited et autre (1973), 1 di 20; et 74 CLLC 16,089 (CCRT n° 3)

Canadian Offshore Marine Ltd. c. *Syndicat international des marins*, [1973] 1 C.F. 1339; et (1973) 1 N.R. 292 (C.A.F., dossier n° A-172-73)

C.P.R. v. *Attorney General of British Columbia et al.* (1950), 1 D.L.R. 721 (C.P.)

Canadian Offshore Marine Ltd. v. *Seafarers International Union*, [1973] 1 F.C. 1339; and (1973), 1 N.R. 292 (F.C.A., no. A-172-73)

C.P.R. v. *Attorney General of British Columbia et al.* (1950), 1 D.L.R. 721 (P.C.)

Dome Petroleum Limited et al. (1978), 31 di 189; [1978] 2 Can LRBR 518; and 78 CLLC 16,153 (CLRB no. 153)

Marathon Realty Company Limited (1977), 25 di 387; [1978] 1 Can LRBR 493; and 78 CLLC 16,138 (CLRB no. 117)

Rederiet A.P. Moller A/S (1996), 102 di 31; and 32 CLRBR (2d) 136 (CLRB no. 1174)

Seafarers' International Union v. *Crosbie Offshore Sevices Ltd.*, [1982] 2 F.C. 855

Servall Transport Limited et al. (1991), 86 di 185; and 16 CLRBR (2d) 303 (CLRB no. 908)

STATUTES CITED

Canada Labour Code, Part I, ss. 2; 4; 14(3)(f); 24

Statute of Westminster, 1931

Dome Petroleum Limited et autres (1978), 31 di 189; [1978] 2 Can LRBR 518; et 78 CLLC 16,153 (CCRT n° 153)

Marathon Realty Company Limited (1977), 25 di 387; [1978] 1 Can LRBR 493; et 78 CLLC 16,138 (CCRT n° 117)

Rederiet A.P. Moller A/S (1996), 102 di 31; et 32 CLRBR (2d) 136 (CCRT n° 1174)

Servall Transport Limited et autre (1991), 86 di 185; et 16 CLRBR (2d) 303 (CCRT n° 908)

Société Radio-Canada (1994), 93 di 214 (CCRT n° 1056)

Société Radio-Canada, [2004] CCRI n° 265; et 115 CLRBR (2d) 182

Syndicat international des marins c. *Crosbie Offshore Sevices Ltd.*, [1982] 2 C.F. 855

LOIS CITÉES

Code canadien du travail, Partie I, art. 2; 4; 14(3)f); 24

Statut de Westminster, 1931

Canada Industrial Relations Board
Conseil canadien des relations industrielles

Vol. 9-07

Reasons for decision

British Columbia Maritime Employers Association, on behalf of its member companies, including DP World (Canada) Inc.; Fraser Surrey Docks Limited Partnership; TSI Terminal Systems Inc.; Cerescorp Company,
applicants,
and
International Longshore and Warehouse Union-Canada; International Longshore and Warehouse Union, Local 500; International Longshore and Warehouse Union, Local 502; International Longshore and Warehouse Union Ship & Dock Foremen, Local 514; International Longshore and Warehouse Union, Local 517,
respondents,
and
Attorney General of Canada; Syndicat des débardeurs, Local 375 of the Canadian Union of Public Employees; Maritime Employers Association; Vancouver Port Authority,
intervenors.

CITED AS: British Columbia Maritime Employers Association

Board File: 26503-C

Decision No. 397
December 20, 2007

Application for a declaration of unlawful strike under section 91 of the *Canada Labour Code, Part I.*

Unlawful strike declaration–Section 91 of the *Code*–Constitutional challenge–Reference to the Federal Court of Appeal–Board's jurisdiction–Practice and procedure–The dispute has its genesis in the introduction of the Marine Transportation Security Clearance Program (MTSCP), which is contained in Part 5 of the *Marine Transportation Security Regulations*–In Vancouver, the MTSCP was to be implemented on December 15, 2007–The MTSCP requires certain identified employees who work in safety sensitive positions to obtain a Transportation Security Clearance (TSC) by the implementation

Motifs de décision

British Columbia Maritime Employers Association, pour le compte de ses entreprises membres, y compris DP World (Canada) inc.; Fraser Surrey Docks, société en commandite; TSI Terminal Systems inc.; Cerescorp Company,
requérantes,
et
International Longshore and Warehouse Union-Canada; International Longshore and Warehouse Union, section locale 500; International Longshore and Warehouse Union, section locale 502; International Longshore and Warehouse Union Ship & Dock Foremen, section locale 514; International Longshore and Warehouse Union, section locale 517,
intimés,
et
Procureur général du Canada; Syndicat des débardeurs, section locale 375 du Syndicat canadien de la fonction publique; Association des employeurs maritimes; Administration portuaire de Vancouver,
intervenants.

CITÉ : British Columbia Maritime Employers Association

Dossier du Conseil : 26503-C

Décision n° 397
Le 20 décembre 2007

Demande de déclaration de grève illégale présentée en vertu de l'article 91 du *Code canadien du travail, Partie I.*

Déclaration de grève illégale – Article 91 du *Code* – Contestation constitutionnelle – Renvoi devant la Cour d'appel fédérale – Compétence du Conseil – Pratique et procédure – Le litige tire son origine de l'adoption du Programme d'habilitation de sécurité en matière de transport maritime (le PHSTM), décrit à la partie 5 du *Règlement sur la sûreté du transport maritime* – Pour ce qui est de Vancouver, le PHSTM devait être mis en application le 15 décembre 2007 – Pour l'application du PHSTM, certains employés identifiés, qui occupent des postes considérés comme essentiels pour la sécurité, doivent avoir obtenu une habilitation de sécurité en

date–While these reasons were being finalized, Transport Canada changed the implementation date for Vancouver from December 15, 2007, to February 20, 2008–The International Longshore and Warehouse Union (ILWU) advised the identified employees not to apply for the TSC–This led the British Columbia Maritime Employers Association (BCMEA) to apply for a declaration of unlawful strike under section 91 of the *Code*, due to an alleged concerted refusal by the identified employees represented by the ILWU to apply for the required security clearance–The ILWU argued that Part 5 of the *Regulations*, which created the MTSCP process violated, *inter alia*, the *Charter*, the *Privacy Act*, the *Canadian Bill of Rights* and the *Canadian Human Rights Act*–The Board refers to this challenge as the validity questions–An application for an unlawful strike declaration invokes the Board's expedited hearing process–At the start of the hearing, the Attorney General of Canada advised that it would be filing an application that same day in the Federal Court of Appeal (the Reference)–The real issue is what impact the Reference has had on the matters before the Board–The Board is of the view that the validity questions contained in the Attorney General's Reference have been moved to the Court's jurisdiction–Until such time as the Court is persuaded to stay the Board's process, the Board has a continuing statutory duty to decide whether or not an unlawful strike is taking place–This is the first time in the Board's collective memory that section 18.3(2) of the *Federal Courts Act* has been raised in one of its hearings–The Board states that a labour board must issue decisions in illegal strike applications expeditiously and deferred to the Court's expertise regarding appropriate interim measures in the context of the Reference–The Board concludes the validity questions have been moved to another statutory jurisdiction for hearing and determination–The Board continued with the unlawful strike application–The Board also asked the parties to be kept advised of any Court proceedings that might be taking place with regard to the matter.

matière de transport (HST) au plus tard à la date de mise en application – Au moment où l'on mettait la touche finale aux présents motifs, Transports Canada modifiait la date de mise en application pour la région de Vancouver (qui était prévue le 15 décembre 2007) pour le 20 février 2008 – L'International Longshore and Warehouse Union (l'ILWU) a conseillé aux employés identifiés de ne pas remplir de formulaire en vue d'obtenir une HST – Par suite de cette directive, la British Columbia Maritime Employers Association (BCMEA) a présenté une demande au Conseil en vue d'obtenir une déclaration de grève illégale en vertu de l'article 91 du *Code*, en raison du prétendu refus concerté des employés identifiés, représentés par l'ILWU, d'obtenir l'habilitation de sécurité nécessaire – L'ILWU a avancé que la partie 5 du *Règlement* qui a créé le PHSTM violait, entre autres choses, la *Charte*, la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, la *Déclaration canadienne des droits* et la *Loi canadienne sur les droits de la personne* – Ces contestations sont désignées collectivement comme les « questions portant sur la validité » – Une demande de déclaration de grève illégale doit être tranchée en vertu de la procédure expéditive du Conseil – D'entrée de jeu, le procureur général du Canada (PG) a déclaré qu'il allait présenter une demande devant la Cour d'appel fédérale le jour même (le renvoi) – La question qu'il nous faut véritablement trancher ici est celle de l'incidence du renvoi sur la procédure devant le Conseil – Le Conseil estime que les questions portant sur la validité qui sont contenues dans le renvoi du procureur général sont désormais du ressort de la Cour – Jusqu'à ce que la Cour soit convaincue de la pertinence de suspendre la procédure du Conseil, ce dernier conserve le pouvoir légal de décider s'il y a grève illégale – C'est la première fois dans les annales du Conseil que l'application du paragraphe 18.3(2) de la *Loi sur les Cours fédérales* est soulevée dans le cadre d'une de ses procédures – Le Conseil énonce qu'il est d'avis qu'une commission des relations de travail doit trancher rapidement les demandes de déclaration de grève illégale et s'en remettre à l'expertise de la Cour quant aux mesures provisoires appropriées qu'elle doit imposer dans le contexte de ce renvoi – Le Conseil conclut que les questions portant sur la validité ont été portées devant une autre compétence législative pour audition et jugement – Le Conseil a continué d'examiner la demande de déclaration de grève illégale – Le Conseil a aussi demandé à toutes les parties de le tenir au courant de toute procédure judiciaire qui pourrait se tenir relativement à l'affaire en litige.

Unlawful strike declaration–Refusal to work–Definition of strike–Remedy–Practice and procedure–The definition of "strike" in the *Code* is an objective one–The Board is of the view that the ILWU's advice to its members not to apply for a TSC has led to a concerted refusal to work–This refusal to work is designed to restrict or limit output due to the fact that the BCMEA members will not have available the legally certified staff it needs for work on the implementation date–The Board finds that the unlawful strike occurred when the ILWU advised the identified employees in writing not to apply for the security clearance, which they would be required to hold by the implementation date, and the employees refused in concert to apply–The Board will be issuing a remedial order confirming that an unlawful strike has occurred and ordering the ILWU's members to cease and desist from participating in the unlawful strike and to perform all the duties of their employment; however, the order dated December 20, 2007, did not become effective until January 8, 2008, in order to allow the parties to consider their next legal steps.

Déclaration de grève illégale – Refus de travailler – Définition d'une « grève » – Redressement – Pratique et procédure – La définition d'une « grève » contenue dans le *Code* est une définition objective – Le Conseil est d'avis que la consigne que l'ILWU a donnée à ses membres de ne pas remplir le formulaire de demande d'HST a mené à un refus concerté de travailler – Ce refus a pour objet de diminuer ou de limiter le rendement puisque les membres de la BCMEA ne disposeront pas du personnel accrédité requis par loi pour accomplir le travail à la date de mise en application – Le Conseil conclut que la consigne donnée par écrit aux employés identifiés de ne pas remplir le formulaire de demande en vue d'obtenir l'habilitation de sécurité qu'ils devront détenir à compter de la date de mise en application et que le refus concerté des employés d'obtenir cette habilitation équivalent à une grève illégale – Le Conseil rendra une ordonnance de redressement dans laquelle il formulera une déclaration selon laquelle une grève illégale s'est produite et ordonnera aux membres de l'ILWU de s'abstenir de participer à la grève illégale et d'exécuter toutes les fonctions de leur emploi; toutefois, l'ordonnance en date du 20 décembre 2007 ne prenant effet que le 8 janvier 2008, les parties auront suffisamment de temps pour examiner les autres recours juridiques qui s'offrent à elles.

Dissent–Unlawful strike declaration–On December 1, 2007, Transport Canada informed the marine security stakeholders that the terminal operators in Vancouver would be exempted in regards to the implementation of the Marine Transportation Security Clearance Program (MTSCP) until February 20, 2008, "due to legal issues related to the MTSCP"–The dissenting member believes that there is no valid reason nor labour relations purposes for the Board to issue its final decision in the matter without the benefit of the Federal Court of Appeal's determination concerning the Attorney General of Canada's Reference with respect to the validity questions–The union's advice to its members not to complete the Transportation Security Clearance applications and the members' refusal to apply for such clearance do not constitute a strike under the *Code* in the present circumstances–Under the present circumstances, the dissenting member is satisfied that the union members have not ceased or refused to perform their work, especially since we do not yet have the Federal Court of Appeal's decision - The majority's decision can potentially interfere with or violate the *Charter*, the *Canadian Bill of Rights*, the *Canadian Human Rights Act* and the *Privacy Act* - The majority's order to cease and desist from participating

Dissidence – Déclaration de grève illégale – Le 1er décembre 2007, Transports Canada a informé les intervenants en matière de sûreté maritime que les exploitants des terminaux de Vancouver étaient soustraits à la mise en application du Programme d'habilitation de sécurité en matière de transport maritime (PHSTM) jusqu'au 20 février 2008 « en raison de questions de droit relativement au PHSTM » (traduction) – Le membre dissident croit qu'il n'existe aucun motif valable ni aucun objectif lié aux relations du travail de rendre une décision définitive en l'espèce tant que la Cour d'appel fédérale n'a pas statué sur le renvoi du procureur général du Canada relativement aux questions portant sur la validité – La consigne que le syndicat a donnée à ses membres de ne pas remplir le formulaire de demande en vue d'obtenir l'habilitation de sécurité en matière de transport et le refus de présenter une demande à cette fin ne constituent pas une grève au sens du *Code* dans la présente affaire – En l'espèce, le membre dissident est convaincu que les membres du syndicat n'ont pas cessé ni refusé de travailler, et cela d'autant plus que la Cour d'appel fédérale n'a pas encore rendu sa décision – La décision de la majorité peut porter atteinte ou contrevenir à la *Charte*, à la *Déclaration canadienne des droits*, à la *Loi*

in an unlawful strike was issued without the union's full defence being heard on the validity questions–The majority's decision implies that the employees must apply for their Transportation Security Clearance regardless of whether the specific sections of the *Regulations* violate the above-mentioned legislation–The consequence of the majority's decision and its cease and desist order is that union members will be forced to act possibly against their rights and provide highly sensitive personal information–The collection, use and disclosure of the personal information could potentially be unconstitutional and in violation of the individuals' rights since the Federal Court of Appeal has not yet rendered its decision–The harm and prejudice suffered by the employees would be irreparable because, once the union members' rights have been violated, there will be no meaningful remedy available to those individuals–The dissenting member would have awaited the Federal Court of Appeal's decision before rendering a final decision in the matter.

canadienne sur les droits de la personne et à la *Loi sur la protection des renseignements personnels* – L'ordonnance d'interdiction dans laquelle la majorité enjoint aux employés de s'abstenir de participer à une grève illégale a été rendue sans avoir entendu les moyens de défense complets du syndicat relativement aux questions portant sur la validité – La décision de la majorité suppose que les employés devront obtenir leur habilitation de sécurité en matière de transport avant même de savoir si certains articles du *Règlement* contreviennent à la législation susmentionnée – La décision de la majorité et l'ordonnance d'interdiction feront en sorte que les membres du syndicat seront contraints d'agir – ce qui pourrait violer leurs droits – et de fournir des renseignements personnels de nature très délicate – Il pourrait être déterminé que la collecte, l'utilisation et la communication de ces renseignements personnels sont inconstitutionnelles et portent atteinte aux droits individuels puisque la Cour d'appel fédérale n'a pas encore rendu sa décision – Le préjudice causé aux employés serait irréparable car, dès que leurs droits auront été violés, les membres du syndicat ne disposeront d'aucun recours valable pour obtenir réparation – Le membre dissident aurait attendu de connaître la décision de la Cour d'appel fédérale avant de statuer de façon définitive sur la demande.

The Board was composed of Mr. Graham J. Clarke, Vice-Chairperson, and Messrs. Patrick J. Heinke and Norman Rivard, Members. Hearings were held in Vancouver, British Columbia, from November 5 to 8, 2007.

Le Conseil se composait de M^{e} Graham J. Clarke, Vice-président, ainsi que de MM. Patrick J. Heinke et Norman Rivard, Membres. Une audience a eu lieu à Vancouver (Colombie-Britannique), du 5 au 8 novembre 2007.

Appearances

Mr. Thomas A. Roper, Q.C., Mr. Graeme McFarlane, and Ms. Alissa Macpherson, for the British Columbia Maritime Employers Association, on behalf of its member companies, including DP World (Canada) Inc., Fraser Surrey Docks Limited Partnership, TSI Terminal Systems Inc., and Cerescorp Company;
Mr. Larry Kowalchuk, Mr. Craig Bavis, Ms. Marjorie Brown, and Mr. Michael Prokosh, for the International Longshore and Warehouse Union-Canada, International Longshore and Warehouse Union, Local 500, International Longshore and Warehouse Union, Local 502, and International Longshore and Warehouse Union, Local 517;
Ms. Gina Fiorillo, for the International Longshore and Warehouse Union Ship & Dock Foremen, Local 514;

Ont comparu

M^{e} Thomas A. Roper, c.r., M^{e} Graeme McFarlane et M^{e} Alissa Macpherson, pour la British Columbia Maritime Employers Association, pour le compte de ses entreprises membres, y compris DP World (Canada) Inc., Fraser Surrey Docks, société en commandite, TSI Terminal Systems inc., et Cerescorp Company;
M^{e} Larry Kowalchuk, M^{e} Craig Bavis, M^{e} Marjorie Brown et M^{e} Michael Prokosh, pour l'International Longshore and Warehouse Union-Canada, l'International Longshore and Warehouse Union, section locale 500, l'International Longshore and Warehouse Union, section locale 502, et l'International Longshore and Warehouse Union, section locale 517;
M^{e} Gina Fiorillo, pour l'International Longshore and Warehouse Union Ship & Dock Foremen, section locale 514;

Mr. Lorne D. Lachance, Mr. Robert Danay, Ms. Betty Ann Lobo, for the Attorney General of Canada;
Mr. Jacques Lamoureux, for the Syndicat des débardeurs, Local 375 of the Canadian Union of Public Employees;
Mr. Robert Monette, for the Maritime Employers Association;
Messrs. Peter R. Sheen, H. David Edinger, and Ryan Gauthier, for the Vancouver Port Authority.

The reasons for decision of the majority were written by Mr. Graham J. Clarke, Vice-Chairperson. The dissenting reasons were written by Mr. Norman Rivard, Member.

I–Introduction

[1] This case considers whether a blanket refusal by members of multiple bargaining units to apply for legislatively mandated security clearances constitutes an unlawful strike under the *Canada Labour Code (Part I–Industrial Relations)* (the *Code*). The respondents took the position that the application for security clearances, and the consequent disclosure of personal information, violated, *inter alia*, their members' rights under the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* (the *Charter*).

[2] The Board accepted interventions from several other interested parties, including the Attorney General of Canada.

[3] The Board held two case management conferences, made certain preliminary procedural decisions on how the hearing would proceed and held a four-day hearing in Vancouver, British Columbia, from November 5 to 8, 2007.

[4] The Board has considered the significant material filed by the parties, as well as the arguments advanced at the four-day hearing. The Board has prepared full, bilingual reasons on an urgent basis in order to allow the parties to consider their options.

II–Background

[5] This dispute has its genesis in the introduction of the Marine Transportation Security Clearance Program

M[e] Lorne D. Lachance, M[e] Robert Danay et M[e] Betty Ann Lobo, pour le procureur général du Canada;
M[e] Jacques Lamoureux, pour le Syndicat des débardeurs, section locale 375 du Syndicat canadien de la fonction publique;
M[e] Robert Monette, pour l'Association des employeurs maritimes;
M[e] Peter R. Sheen, M[e] H. David Edinger et M[e] Ryan Gauthier, pour l'Administration portuaire de Vancouver.

Les motifs de la présente décision de la majorité ont été rédigés par M[e] Graham J. Clarke, Vice-président, alors que les motifs de la dissidence ont été rédigés par M. Norman Rivard, Membre.

I – Introduction

[1] Dans la présente affaire, le Conseil doit déterminer si le refus collectif des membres de diverses unités de négociation d'obtenir l'habilitation de sécurité prescrite par la loi constitue une grève illégale en vertu du *Code canadien du travail (Partie I – Relations du travail)* (le *Code*). Les intimés ont prétendu que le formulaire de demande d'habilitation de sécurité et la communication de renseignements personnels qui s'ensuivait violaient, entre autres choses, les droits qui sont garantis à leurs membres par la *Charte canadienne des droits et libertés* (la *Charte*).

[2] Le Conseil a accordé le statut d'intervenant à plusieurs autres parties intéressées, dont le procureur général du Canada.

[3] Le Conseil a tenu deux réunions de gestion de l'affaire. Il a aussi rendu un certain nombre de décisions procédurales préliminaires concernant le déroulement de l'audience et tenu une audience d'une durée de quatre jours à Vancouver (Colombie-Britannique), du 5 au 8 novembre 2007.

[4] Le Conseil a pris connaissance des nombreux documents déposés par les parties, de même que des arguments formulés durant les quatre jours d'audience. Il s'est ensuite empressé de rédiger des motifs détaillés et bilingues afin de permettre aux parties d'examiner les choix qui s'offrent à elles.

II – Contexte

[5] Le présent litige tire son origine de l'adoption du Programme d'habilitation de sécurité en matière de

(MTSCP), which is contained in Part 5 of the *Marine Transportation Security Regulations*, SOR/2004-144, May 21, 2004 (the *Regulations*), passed pursuant to the *Marine Transportation Security Act*, 1994, c. 40 (the *Act*). Part 5 of the *Regulations* was published in the Canada Gazette, Part II (Vol. 140, No. 23) on November 15, 2006. The MTSCP has a different implementation date (Implementation Date), depending on the port. In Vancouver, the MTSCP was to be implemented on December 15, 2007.

[6] The MTSCP requires certain identified employees who work in safety sensitive positions to obtain a Transportation Security Clearance (TSC) by the Implementation Date.

[7] As these reasons were being finalized and translated, Transport Canada changed the Implementation Date for Vancouver from December 15, 2007, to February 20, 2008.

[8] The British Columbia Maritime Employers Association (the BCMEA) is a non-accredited bargaining agent for various employers. The International Longshore and Warehouse Union (the ILWU) and its locals are parties to collective agreements with BCMEA members.

[9] The employer members of the BCMEA requested that the identified employees in safety sensitive positions apply for the TSC. The ILWU advised the identified employees "NOT TO APPLY AT THIS TIME" (emphasis in the ILWU's original memorandum). The parties did not dispute that the need for TSCs had become a term and condition of employment, thus allowing the ILWU to file a grievance about the matter.

[10] The memorandum led to the BCMEA applying to this Board for a declaration of unlawful strike under section 91 of the *Code*, due to an alleged concerted refusal by the identified employees represented by the ILWU to apply for the required security clearance.

[11] It is clear from all of the material on file that the ILWU has consistently over the years expressed its legal concerns about the MTSCP and, *inter alia*, the

transport maritime (le PHSTM), décrit à la partie 5 du *Règlement sur la sûreté du transport maritime*, DORS/2004-144, 21 mai 2004 (le *Règlement*), pris en vertu de la *Loi sur la sûreté du transport maritime*, 1994, ch. 40 (la *Loi*). La partie 5 du *Règlement* a été publiée dans la Partie II de la Gazette du Canada (Vol. 140, n° 23), le 15 novembre 2006. La date de mise en application du PHSTM varie selon les ports. Pour ce qui est de Vancouver, le PHSTM devait être mis en application le 15 décembre 2007.

[6] Pour l'application du PHSTM, certains employés identifiés, qui occupent des postes considérés comme essentiels pour la sécurité, doivent avoir obtenu une habilitation de sécurité en matière de transport (HST) au plus tard à la date de mise en application.

[7] Au moment où l'on mettait la touche finale aux présents motifs et à leur traduction, Transports Canada modifiait la date de mise en application pour la région de Vancouver (qui était prévue le 15 décembre 2007) pour le 20 février 2008.

[8] La British Columbia Maritime Employers Association (la BCMEA) est l'agent négociateur non accrédité représentant plusieurs employeurs. L'International Longshore and Warehouse Union (l'ILWU) et ses sections locales sont parties à diverses conventions collectives avec les entreprises membres de la BCMEA.

[9] Les employeurs qui sont membres de la BCMEA ont demandé que les employés identifiés qui occupent des postes considérés comme essentiels pour la sécurité obtiennent l'HST nécessaire. L'ILWU a conseillé à ces employés de « NE PAS REMPLIR DE FORMULAIRE DE DEMANDE À CE MOMENT-CI » (en majuscules dans la note de service initiale; traduction). Les parties s'accordaient à dire que l'obligation d'obtenir l'HST était devenue une condition d'emploi, ce qui avait permis à l'ILWU de présenter un grief à ce sujet.

[10] À la suite de la note de service de l'ILWU, la BCMEA a présenté une demande au Conseil en vue d'obtenir une déclaration de grève illégale en vertu de l'article 91 du *Code*, en raison du prétendu refus concerté des employés identifiés, représentés par l'ILWU, d'obtenir l'habilitation de sécurité nécessaire.

[11] Il ressort clairement de l'ensemble des documents au dossier que l'ILWU a continuellement exprimé ses préoccupations d'ordre juridique, au fil des années, au

disclosure and use of the information requested in the security clearance process.

[12] The International Longshore and Warehouse Union Ship & Dock Foremen, Local 514 (ILWU Local 514) and the International Longshore and Warehouse Union-Canada and Locals 500, 502, and 517 (collectively referred to ILWU Canada) responded to the BCMEA's application through separate legal counsel.

[13] The BCMEA had also applied for an interim order under section 19.1 of the *Code*. By letter dated October 4, 2007, the Board advised the parties that it would not be awarding interim relief.

[14] In their written submissions, the ILWU Local 514 and the ILWU Canada argued that the facts did not give rise to an unlawful strike under the *Code*. They further argued that Part 5 of the *Regulations*, which created the MTSCP process violated, *inter alia*, the *Charter*; the *Privacy Act*, R.S., 1985, c. P-21; the *Canadian Bill of Rights*, 1960, c. 44; and the *Canadian Human Rights Act*, R.S. 1985, c. H-6.

[15] These reasons shall refer to these challenges collectively as the "Validity Questions."

[16] The Board subsequently received requests to intervene from the Maritime Employers Association (the MEA), the Vancouver Port Authority (the VPA), and the Syndicat des débardeurs, Local 375 of the Canadian Union of Public Employees (CUPE). The Attorney General of Canada also sought leave to intervene. The Board granted these intervention requests.

[17] The Board held a case management conference with the parties via conference call on October 26, 2007. An application for an unlawful strike declaration invokes the Board's expedited hearing process under section 14 of the *Canada Industrial Relations Board Regulations, 2001*. One question raised by a party during the case management conference was whether the Board had jurisdiction to consider the Validity Questions.

sujet du PHSTM et, notamment, de la communication et de l'utilisation des renseignements demandés dans le cadre du processus d'habilitation de sécurité.

[12] L'International Longshore and Warehouse Union Ship & Dock Foremen, section locale 514 (l'ILWU, section locale 514) et l'International Longshore and Warehouse Union-Canada et ses sections locales 500, 502 et 517 (ci-après appelés collectivement l'ILWU Canada) ont répondu à la demande de déclaration de la BCMEA par l'intermédiaire de leurs procureurs respectifs.

[13] La BCMEA avait aussi présenté une demande d'ordonnance provisoire en vertu de l'article 19.1 du *Code*. Dans une lettre datée du 4 octobre 2007, le Conseil a informé les parties qu'il refusait d'accorder une telle mesure.

[14] L'ILWU, section locale 514 et l'ILWU Canada ont avancé, dans leurs observations écrites, que la situation n'équivalait pas à une grève illégale au sens du *Code* et que la partie 5 du *Règlement* qui a créé le PHSTM violait, entre autres choses, la *Charte*, la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, L.R. 1985, ch. P-21, la *Déclaration canadienne des droits*, 1960, ch. 44, et la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, L.R.C. (1985), ch. H-6.

[15] Aux fins des présents motifs, ces contestations seront désignées collectivement comme les « questions portant sur la validité ».

[16] Le Conseil a par la suite reçu et accueilli des demandes de l'Association des employeurs maritimes (AEM), de l'Administration portuaire de Vancouver (APV), du Syndicat des débardeurs, section locale 375 du Syndicat canadien de la fonction publique (SCFP), et du procureur général du Canada visant à obtenir le statut d'intervenant.

[17] Le Conseil a tenu une réunion de gestion de l'affaire avec les parties par téléconférence, le 26 octobre 2007; une demande de déclaration de grève illégale doit être tranchée en vertu de la procédure expéditive prévue par l'article 14 du *Règlement de 2001 sur le Conseil canadien des relations industrielles*. Au cours de la réunion de gestion de l'affaire, une des parties a notamment soulevé la question voulant que le Conseil ait la compétence nécessaire pour trancher les questions portant sur la validité.

[18] The Board advised the parties by letter dated October 29, 2007, that it would hear argument from the parties in Vancouver on two issues:

1. Without considering the *Charter*, has there been an unlawful strike?

2. Does the Board have the jurisdiction to consider the *Charter* validity of legislation that is not part of the *Canada Labour Code*?

[19] The Board confirmed that depending on the results of the initial hearing, it might have to determine how to conduct an expedited hearing while dealing with the Validity Questions.

[20] At the start of the hearing on November 5, 2007, the Attorney General of Canada (AG) advised that it would be filing an application that same day in the Federal Court of Appeal pursuant to sections 18.3(2) and 28(2) of the *Federal Courts Act*:

> 18.3(2) The Attorney General of Canada may, at any stage of the proceedings of a federal board, commission or other tribunal, other than a service tribunal within the meaning of the *National Defence Act*, refer any question or issue of the constitutional validity, applicability or operability of an Act of Parliament or of regulations made under an Act of Parliament to the Federal Court for hearing and determination.
>
> ...
>
> 28.(2) Sections 18 to 18.5, except subsection 18.4(2), apply, with any modifications that the circumstances require, in respect of any matter within the jurisdiction of the Federal Court of Appeal under subsection (1) and, when they apply, a reference to the Federal Court shall be read as a reference to the Federal Court of Appeal.

[21] The AG's application under section 18.3(2) (the Reference) obliged the Board, following submissions from the parties, to change both the questions to be addressed and their order. Argument ultimately took place on the following issues:

A–Does the Board have the jurisdiction to consider the *Charter* validity of legislation that is not part of the *Canada Labour Code*?

B–Given the section 18.3 reference, what jurisdiction, if any, did the Board retain with regard to the Validity Questions?

[18] Dans une lettre en date du 29 octobre 2007, le Conseil a avisé les parties que l'audience prévue à Vancouver porterait sur deux questions :

1. Sans tenir compte de la *Charte*, y a-t-il eu une grève illégale?

2. Le Conseil a-t-il compétence pour trancher les questions liées à l'application de la *Charte* sur la validité des lois autres que le *Code canadien du travail*?

[19] Le Conseil a indiqué que, suivant l'issue de l'audience initiale, il pourrait avoir à déterminer de quelle façon procéder pour statuer sur la demande de déclaration en vertu de la procédure expéditive tout en tranchant les questions portant sur la validité.

[20] D'entrée de jeu, le 5 novembre 2007, le procureur général du Canada (PG) a déclaré qu'il allait présenter une demande devant la Cour d'appel fédérale le jour même, en vertu des paragraphes 18.3(2) et 28(2) de la *Loi sur les Cours fédérales* :

> 18.3(2) Le procureur général du Canada peut, à tout stade des procédures d'un office fédéral, sauf s'il s'agit d'un tribunal militaire au sens de la *Loi sur la défense nationale*, renvoyer devant la Cour fédérale pour audition et jugement toute question portant sur la validité, l'applicabilité ou l'effet, sur le plan constitutionnel, d'une loi fédérale ou de ses textes d'application.
>
> ...
>
> 28.(2) Les articles 18 à 18.5 s'appliquent, exception faite du paragraphe 18.4(2) et compte tenu des adaptations de circonstance, à la Cour d'appel fédérale comme si elle y était mentionnée lorsqu'elle est saisie en vertu du paragraphe (1) d'une demande de contrôle judiciaire.

[21] La demande présentée par le PG en vertu du paragraphe 18.3(2) (ci-après appelée le renvoi) a obligé le Conseil, après avoir entendu les observations des parties, à modifier les deux questions sur lesquelles il avait sollicité des observations et l'ordre de ces questions. En bout de ligne, le Conseil a entendu les observations des parties sur les questions suivantes :

A – Le Conseil a-t-il compétence pour statuer sur la validité, en vertu de la *Charte*, de lois autres que le *Code canadien du travail*?

B – Compte tenu du renvoi en vertu de l'article 18.3, quel pouvoir, le cas échéant, le Conseil possède-t-il eu égard aux questions portant sur la validité?

C–Without considering the Validity Questions, did the situation between the parties constitute an unlawful strike under the Board's jurisprudence?

III–Analysis and Decision

A–Does the Board have the jurisdiction to consider the *Charter* validity of legislation that is not part of the *Code*?

[22] During the October 26, 2007 case management conference, one party had requested that the AG take a position regarding this Board's jurisdiction to deal with the Validity Questions. The Board was interested as well in hearing from the parties, given its mandate to deal with unlawful strike or lockout applications on an expedited basis. This Board and other labour boards across the country may have to issue decisions on such applications within just a few days, if not even a few hours.

[23] Ultimately, given the events that occurred at the start of the hearing, the Board determined during its deliberations that it was not necessary to decide this first question. The parties' well-researched arguments on an administrative tribunal's jurisdiction, and their review of Supreme Court of Canada cases, did assist the Board, however, with the next question involving section 18.3(2) of the *Federal Courts Act*.

B–Given the section 18.3 reference, what jurisdiction, if any, did the Board retain with regard to the Validity Questions?

[24] During the hearing, the ILWU Local 514, the ILWU Canada and CUPE asked the Board to hear argument on the impact of the AG's reference. When the BCMEA and the other intervenors did not object, the Board agreed to hear argument on this issue before hearing the parties on the issue of whether, excluding the Validity Questions, an unlawful strike was taking place.

[25] The ILWU Local 514, the ILWU Canada and CUPE (collectively the Unions, where required) argued consistently, both in the case management conference and at the hearing, that the Board could not decide

C – Indépendamment des questions portant sur la validité, la situation entre les parties équivaut-elle à une grève illégale selon la jurisprudence du Conseil?

III – Analyse et décision

A – Le Conseil a-t-il compétence pour statuer sur la validité, en vertu de la *Charte*, de lois autres que le *Code canadien du travail*?

[22] À la réunion de gestion de l'affaire du 26 octobre 2007, une des parties avait demandé que le PG prenne position sur la question de la compétence du Conseil pour statuer sur les questions portant sur la validité. Le Conseil souhaitait aussi entendre les arguments des parties sur cette question, compte tenu du fait qu'il doit statuer sur les demandes de déclaration de grèves ou de lock-out illégaux dans le cadre d'une procédure expéditive. Le Conseil et d'autres commissions des relations de travail au Canada peuvent être appelées à statuer sur des demandes de ce genre en quelques jours, voire quelques heures seulement.

[23] En bout de ligne, compte tenu des événements qui sont survenus au début de l'audience, le Conseil a déterminé, durant ses délibérations, qu'il n'était pas nécessaire de trancher cette première question. Les arguments bien documentés des parties sur la compétence d'un tribunal administratif et leur examen de la jurisprudence de la Cour suprême du Canada ont toutefois orienté le Conseil dans sa réponse à la deuxième question, qui concerne le paragraphe 18.3(2) de la *Loi sur les Cours fédérales*.

B – Compte tenu du renvoi en vertu de l'article 18.3, quel pouvoir, le cas échéant, le Conseil possède-t-il eu égard aux questions portant sur la validité?

[24] À l'audience, l'ILWU, section locale 514, l'ILWU Canada et le SCFP ont demandé au Conseil l'autorisation de présenter leurs arguments sur l'incidence du renvoi du PG. Après que la BCMEA et les autres intervenants n'eurent exprimé aucune opposition à cet égard, le Conseil a accepté d'entendre les plaidoiries sur cette question avant de prendre connaissance des arguments des parties sur la question selon laquelle, exclusion faite des questions portant sur la validité, il y aurait eu une grève illégale.

[25] L'ILWU, section locale 514, l'ILWU Canada et le SCFP (ci-après appelés collectivement les syndicats, lorsqu'il y a lieu) ont systématiquement fait valoir, à la réunion de gestion de l'affaire comme à l'audience, que

whether or not an unlawful strike was taking place without first determining the Validity Questions.

[26] Counsel for the VPA had suggested the Board could decide the unlawful strike application under section 20 of the *Code* and later decide the validity questions. Section 20 of the *Code* reads as follows:

> 20.(1) Where, in order to dispose finally of an application or complaint, it is necessary for the Board to determine two or more issues arising therefrom, the Board may, if it is satisfied that it can do so without prejudice to the rights of any party to the proceeding, issue a decision resolving only one or some of those issues and reserve its jurisdiction to dispose of the remaining issues.

[27] The Unions objected strenuously to this argument on the basis that it would deprive them of an opportunity to put forward their primary defence, that being that they advised their members not to apply for the TSC because they considered Part 5 of the *Regulations* to contravene the *Charter* and other statutes.

[28] The Board has decided that section 20 of the *Code* does not assist in the circumstances of this case. The real issue is what impact the Reference has had on the matters before the Board.

[29] The parties' views differed significantly about the impact of the AG's Reference on the handling of this case by the Board.

1–Attorney General of Canada

[30] The AG argued that the Reference to the Federal Court of Appeal removed the Board's jurisdiction to consider the Validity Questions. The fact that the Validity Questions had been moved to a different statutory jurisdiction, however, did not, according to the AG, prevent the Board from deciding whether there was an unlawful strike under the *Code*.

[31] The AG argued that a reference did not automatically stay the Board's proceedings. A party would have to apply to the Federal Court of Appeal (the Court) to obtain a stay of proceedings.

le Conseil ne pouvait pas décider si une grève illégale avait eu lieu sans d'abord trancher les questions portant sur la validité.

[26] Le procureur de l'APV préconisait que le Conseil statue d'abord sur la demande de déclaration de grève illégale en vertu de l'article 20 du *Code* et tranche ensuite les questions portant sur la validité. L'article 20 du *Code* est libellé comme suit :

> 20.(1) Dans les cas où, pour statuer de façon définitive sur une demande ou une plainte, il est nécessaire de trancher auparavant plusieurs points litigieux, le Conseil peut, s'il est convaincu de pouvoir le faire sans porter atteinte aux droits des parties en cause, rendre une décision ne réglant que l'un ou certains des points litigieux et différer sa décision sur les autres points.

[27] Les syndicats ont vivement contesté cette proposition en disant qu'elle les priverait de la possibilité de faire valoir leur moyen de défense principal, à savoir que c'est parce qu'ils estimaient que la partie 5 du *Règlement* contrevenait à la *Charte* et à d'autres lois qu'ils avaient conseillé à leurs membres de ne pas remplir le formulaire de demande en vue d'obtenir l'HST.

[28] Le Conseil a décidé que l'article 20 ne lui était d'aucun secours dans le contexte de l'affaire en instance. La question qu'il nous faut véritablement trancher ici est celle de l'incidence du renvoi sur la procédure devant le Conseil.

[29] Les parties ont défendu des points de vue très différents au sujet de l'incidence du renvoi du PG sur l'affaire en instance devant le Conseil.

1 – Le procureur général du Canada

[30] Le PG s'est dit d'avis que le renvoi devant la Cour d'appel fédérale retirait au Conseil le pouvoir de trancher les questions portant sur la validité, mais que le fait que ces questions relevaient désormais d'une autre compétence législative n'empêchait pas le Conseil de décider, d'après le PG, si la situation équivalait à une grève illégale selon le *Code*.

[31] Le PG a soutenu qu'un renvoi ne suspendait pas d'office la procédure engagée devant le Conseil et qu'il est nécessaire de présenter une demande à la Cour d'appel fédérale (la Cour) pour obtenir une suspension des procédures.

2–The Unions

[32] The ILWU Local 514 argued that it would be unfair for the Board to proceed any further with the application after the AG had preempted and/or removed its defence based on the Validity Questions. It argued a denial of natural justice would occur if the unlawful strike application was determined without its full defence being heard.

[33] The ILWU Local 514 argued the Board would have to wait for the Court's decision on the reference prior to deciding whether an unlawful strike had taken place.

[34] The intervenor CUPE argued that the Board either had to stop its hearing or continue to consider all issues. In other words, if the Board continued the hearing, it would have to consider the Validity Questions at the same time as the Court. If the Board did not want to proceed concurrently, then it would have to accept that the Reference had imposed a *de facto* stay.

[35] The ILWU Canada reminded the Board that they had contested the validity of the *Regulations* in several different fora, including this Board, arbitration and, recently, the courts. A privacy complaint had also been filed.

[36] The ILWU Canada reiterated its concern that the personal information, which would have to be disclosed and disseminated in the course of obtaining a security clearance, would cause their members irreparable harm if they later succeeded with their various legal challenges.

[37] The Unions also requested the Board to adjourn the hearing for two weeks to render its decision on its jurisdiction before hearing argument on the unlawful strike issue. After hearing argument from the other parties, the Board advised it would continue the hearing in the manner already planned.

3–Employers

[38] The BCMEA argued that the Board had to exercise its jurisdiction under the *Code* and consider the *Act* and

2 – Les syndicats

[32] L'ILWU, section locale 514, estime qu'il serait injuste que le Conseil décide de statuer quand même sur la demande de déclaration maintenant que le PG l'a privé de son moyen de défense relativement aux questions portant sur la validité. Il y aurait déni de justice naturelle si le Conseil statuait sur la demande de déclaration de grève illégale sans lui permettre de faire valoir tous ses moyens de défense.

[33] L'ILWU, section locale 514, a poursuivi en disant que le Conseil devait attendre que la Cour ait statué sur le renvoi avant de décider s'il y avait eu grève illégale.

[34] L'intervenant SCFP a avancé que deux choix s'offraient au Conseil, soit mettre fin à l'audience, soit continuer d'examiner toutes les questions. Autrement dit, si la dernière option est retenue, le Conseil devra examiner les questions portant sur la validité en même temps que la Cour. La seule façon de parer à cette éventualité serait d'admettre que le renvoi a imposé une suspension de fait.

[35] L'ILWU Canada a rappelé au Conseil qu'il avait contesté la validité du *Règlement* devant diverses tribunes, dont le Conseil, un arbitre et, récemment, les tribunaux, et qu'une plainte concernant la protection de la vie privée avait aussi été déposée.

[36] L'ILWU Canada a indiqué à nouveau qu'il craignait que les renseignements personnels qui seront nécessairement communiqués et diffusés tout le long du processus d'habilitation de sécurité causent un tort irréparable à ses membres s'ils obtiennent ultérieurement gain de cause à l'issue de leurs diverses contestations judiciaires.

[37] Les syndicats ont également demandé au Conseil d'ajourner l'audience pendant deux semaines et de rendre sa décision sur la question de sa compétence avant d'entendre les arguments sur la question de la demande de déclaration de grève illégale. Après avoir entendu les plaidoiries des autres parties, le Conseil a indiqué qu'il avait décidé de poursuivre l'audience de la manière qui avait déjà été prévue.

3 – Les employeurs

[38] La BCMEA a fait valoir que le Conseil devait exercer les pouvoirs que lui attribue le *Code* et

Regulations as the law of the land until advised otherwise.

[39] In the BCMEA's view, the Reference had given exclusive jurisdiction over the Validity Questions to the Court. That Court also had the ability to stay the Board's proceedings if the Unions convinced it to do so. It was not up to the Board to stay its own proceedings but up to the Unions to take this issue before the Court as part of the Reference.

[40] The BCMEA reminded the Board that while the Validity Questions had been referred to the Court, the issue of whether or not an unlawful strike was taking place remained squarely with the Board. The BCMEA argued that if employees continued their blanket refusal to apply for their security clearances, then the employer members of the BCMEA would not be in compliance with the *Act* and *Regulations* by the Implementation Date. The ILWU had conceded during argument that the BCMEA would not be in compliance on the Implementation Date, but argued that the prejudice would be far greater for its members if they were obliged to apply for security clearances before a determination of the Validity Questions.

[41] The BCMEA referred to the Supreme Court of Canada's decision in *Manitoba (Attorney General)* v. *Metropolitan Stores Ltd.*, [1987] 1 S.C.R. 110, for the appropriate test to be met for a court to grant a stay of proceedings where a *Charter* issue has arisen in a labour board proceeding. The Board understood the BCMEA to be arguing that the Court could grant the Unions' remedies if they satisfied the applicable legal test. The BCMEA also argued that unless the Unions obtained that stay, the Board was entitled to consider the current *Act* and *Regulations* in coming to its decision whether an unlawful strike was occurring.

[42] The intervenor MEA argued that the Board's core duty was to determine the application before it and that the Unions' defences were now squarely within the Court's jurisdiction. The debate on the Validity Questions, and any interim relief, had to be dealt with exclusively before the Court.

considérer la *Loi* et le *Règlement* comme faisant autorité, jusqu'à avis du contraire.

[39] La BCMEA estime que le renvoi a accordé à la Cour le pouvoir exclusif de statuer sur les questions portant sur la validité et que la Cour a aussi la capacité de suspendre la procédure du Conseil si les syndicats réussissent à la convaincre de statuer en ce sens. Il ne revient pas au Conseil de suspendre sa propre procédure; c'est aux syndicats qu'il incombe de soumettre cette question à la Cour dans le cadre de ce renvoi.

[40] La BCMEA a rappelé au Conseil que si les questions portant sur la validité avaient été renvoyées devant la Cour, il était manifeste que la question de grève illégale se trouvait toujours devant le Conseil. La BCMEA a poursuivi en disant que si les employés persistent dans leur refus collectif d'obtenir une habilitation de sécurité, les employeurs membres de la BCMEA seront en contravention avec la *Loi* et le *Règlement* à la date de mise en application. L'ILWU a admis durant les plaidoiries que la BCMEA sera en contravention avec la *Loi* et le *Règlement* à la date de mise en application, mais il a fait valoir que le préjudice causé à ses membres sera encore plus considérable s'ils sont obligés d'obtenir une habilitation de sécurité avant que les questions portant sur la validité soient tranchées.

[41] La BCMEA a fait référence à l'arrêt de la Cour suprême dans *Manitoba (Procureur général)* c. *Metropolitan Stores Ltd.*, [1987] 1 R.C.S. 110, qui définit le critère à remplir pour obtenir une suspension de procédure par la Cour, lorsqu'une question relative à la *Charte* est soulevée dans le cadre d'une procédure engagée devant une commission des relations de travail. Le Conseil a cru comprendre que la BCMEA faisait valoir que la Cour pouvait accorder les mesures de redressement demandées par les syndicats, pour autant qu'ils satisfassent au critère juridique applicable. La BCMEA a aussi affirmé que, tant que les syndicats n'ont pas obtenu cette suspension, le Conseil est en droit de tenir compte de la *Loi* et du *Règlement* actuels pour déterminer s'il y a eu grève illégale.

[42] L'intervenant AEM a soutenu que le Conseil avait l'obligation fondamentale de statuer sur la demande en instance et que les moyens de défense des syndicats relevaient désormais de la compétence absolue de la Cour. Le débat relatif aux questions portant sur la validité et les mesures de redressement provisoires doit se tenir exclusivement devant la Cour.

[43] The MEA emphasized further, and this will be relevant when the Board deals with the third issue, that subjective motivation is not relevant when considering whether an unlawful strike exists. Because the Validity Questions had been given exclusively to the Court by virtue of the reference, the MEA argued that the ILWU's motivation in telling its members not to complete the application for their security clearances became irrelevant.

4–Reply of the Attorney General

[44] For the AG, the question became one of simple statutory interpretation. Both the Board and the Court derived their entire jurisdiction exclusively from statute.

[45] The legislature can take away a portion of the Board's jurisdiction by statute and, according to the AG, section 18.3(2) of the *Federal Courts Act* has this effect when it was invoked.

[46] The AG argued that the Unions' ability to raise their defence was not being taken away; rather, it had been moved to a different statutory jurisdiction for determination. Argument on the merits of the Validity Questions, as well as any argument about interim orders impacting the Board, must take place in that new statutory forum.

5–Decision

[47] For ease of reference, we will again reproduce section 18.3(2) of the *Federal Courts Act*:

> 18.3(2) The Attorney General of Canada may, at any stage of the proceedings of a federal board, commission or other tribunal, other than a service tribunal within the meaning of the *National Defence Act*, refer any question or issue of the constitutional validity, applicability or operability of an Act of Parliament or of regulations made under an Act of Parliament to the Federal Court for hearing and determination.

[48] The Board is of the view that the Validity Questions contained in the AG's Reference have been moved to the Court's jurisdiction. Until such time as the Court is persuaded to stay the Board's process, the Board has a continuing statutory duty to decide whether or not an unlawful strike is taking place.

[43] L'AEM a ajouté, et cet argument deviendra pertinent quand nous en viendrons à la troisième question, que les motifs subjectifs ne doivent pas entrer en ligne de compte quand il s'agit de déterminer s'il y a eu grève illégale. Étant donné que les questions portant sur la validité sont désormais du ressort exclusif de la Cour par suite du renvoi, il n'est plus nécessaire de se pencher sur les raisons pour lesquelles l'ILWU a conseillé à ses membres de ne pas remplir le formulaire de demande pour obtenir une habilitation de sécurité.

4 – La réplique du procureur général

[44] D'après le PG, la question s'est muée en simple question d'interprétation de la loi. Le Conseil comme la Cour tirent la totalité de leurs pouvoirs exclusivement de la loi.

[45] Le législateur peut retirer au Conseil une partie de ses pouvoirs au moyen d'une loi; selon le PG, c'est ce qui s'est produit quand le paragraphe 18.3(2) de la *Loi sur les Cours fédérales* a été invoqué.

[46] Le PG a émis l'opinion que la capacité des syndicats de faire valoir leurs moyens de défense ne leur avait pas été retirée, mais qu'elle s'était transportée devant une autre compétence législative en vue d'obtenir un jugement. Les arguments sur le fond des questions portant sur la validité, de même que tout argument au sujet des ordonnances provisoires ayant une incidence sur le Conseil doivent être plaidés devant cette nouvelle tribune établie par la loi.

5 – Décision

[47] Par souci de commodité, nous reproduisons à nouveau le paragraphe 18.3(2) de la *Loi sur les Cours fédérales* :

> 18.3(2) Le procureur général du Canada peut, à tout stade des procédures d'un office fédéral, sauf s'il s'agit d'un tribunal militaire au sens de la *Loi sur la défense nationale*, renvoyer devant la Cour fédérale pour audition et jugement toute question portant sur la validité, l'applicabilité ou l'effet, sur le plan constitutionnel, d'une loi fédérale ou de ses textes d'application.

[48] Le Conseil estime que les questions portant sur la validité qui sont contenues dans le renvoi du PG sont désormais du ressort de la Cour. Jusqu'à ce que la Cour soit convaincue de la pertinence de suspendre la procédure du Conseil, ce dernier conserve le pouvoir légal de décider s'il y a grève illégale.

[49] This is the first time in the Board's collective memory that section 18.3(2) of the *Federal Courts Act* has been raised in one of its hearings. The parties assisted the Board significantly by presenting argument about the impact of the Reference on the hearing.

[50] The Board asked all parties at the end of the four-day hearing to be kept advised of any Court proceedings that might be taking place with regard to this matter. Other than a letter from the AG about the Reference, which was copied to all parties, the Board has not heard whether any of the parties have sought further assistance from the Court.

[51] The Board has several reasons for concluding that the Reference does not interrupt its consideration of the application for a declaration of unlawful strike.

[52] During argument on the issue of the Board's jurisdiction, the parties made submissions about an administrative tribunal's jurisdiction to consider questions of law, including questions about the validity of legislation, whether under the *Charter* or otherwise. The parties were generally in agreement that the *Code* authorizes the Board to consider the validity of legislation, whether under the *Charter* or otherwise, as part of its analysis of any questions of law before it.

[53] The ILWU Canada raised the relatively recent Supreme Court of Canada decision in *Tranchemontagne* v. *Ontario (Director, Disability Support Program)*, [2006] 1 S.C.R. 513, which dealt with interpreting a legislative provision that explicitly restricted an administrative tribunal's jurisdiction to consider questions of legislative validity. The decision in *Tranchemontagne* v. *Ontario (Director, Disability Support Program)*, *supra*, reminds us that reference must be had to the applicable statute(s) in order to determine whether or not an administrative tribunal is authorized to decide questions of law, including *Charter* or other validity questions.

[54] We will assume for the sake of argument that the *Code* gives the Board jurisdiction to decide these questions of law. What then is the impact of section 18.3(2) of the *Federal Courts Act*? That section

[49] C'est la première fois dans les annales du Conseil que l'application du paragraphe 18.3(2) de la *Loi sur les Cours fédérales* est soulevée dans le cadre d'une de ses procédures. Il faut dire que les parties lui ont beaucoup facilité la tâche en lui présentant des arguments au sujet de l'incidence du renvoi sur la procédure.

[50] À la fin de la quatrième journée d'audience, le Conseil a demandé à toutes les parties de le tenir au courant de toute procédure judiciaire qui pourrait se tenir relativement à l'affaire en litige. Exception faite d'une lettre reçue du PG au sujet du renvoi, dont copie a été envoyée aux parties, le Conseil n'a pas été informé que l'une ou l'autre des parties avait sollicité à nouveau l'aide de la Cour.

[51] Le Conseil en arrive à la conclusion que le renvoi ne suspend pas l'examen de la demande de déclaration de grève illégale, et ce, pour plusieurs raisons.

[52] Au moment des plaidoiries sur la question de la compétence du Conseil, les parties ont présenté des observations sur le pouvoir que possède un tribunal administratif de se pencher sur des questions de droit, y compris des questions portant sur la validité de la législation, que ce soit sous le régime de la *Charte* ou autrement. Les parties s'accordaient généralement à dire que le *Code* autorise le Conseil à se prononcer sur la validité de la législation, que ce soit sous le régime de la *Charte* ou autrement, dans le cadre de l'analyse de toute question de droit qui lui a été soumise.

[53] L'ILWU Canada a invoqué le récent arrêt de la Cour suprême du Canada dans *Tranchemontagne* c. *Ontario (Directeur du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées)*, [2006] 1 R.C.S. 513. Cet arrêt portait sur l'interprétation d'une disposition législative qui limitait expressément le pouvoir d'un tribunal administratif de statuer sur des questions portant sur la validité de la législation. La décision rendue dans *Tranchemontagne* c. *Ontario (Directeur du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées)*, précité, nous rappelle qu'il faut se reporter à la loi ou aux lois applicables pour déterminer si un tribunal administratif est autorisé à statuer sur des questions de droit, y compris des questions concernant la *Charte* ou la validité d'autres lois.

[54] Nous tiendrons pour acquis, pour les besoins de la discussion, que le *Code* accorde au Conseil le pouvoir de trancher ces questions de droit. Quel est alors l'incidence du paragraphe 18.3(2) de la *Loi sur les*

seems clear that the AG may refer to the Federal Court "any question or issue of the constitutional validity, applicability or operability of an Act of Parliament or of regulations." Section 18.3(2) is also clear that the role of the Federal Court in that process is to accept the reference "for hearing and determination."

[55] In the Board's view, section 18.3(2) makes it clear that when issues of "constitutional validity, applicability or operability of an Act of Parliament or of regulations" are referred to the Federal Court, that Court has the jurisdiction to hear and determine them. The Board does not see how that wording could be interpreted so as to maintain the Board's jurisdiction to continue its hearing into those same issues.

[56] There is a certain practicality in Parliament creating a mechanism for such questions to be referred to the Federal Court. A court has more extensive powers than an administrative tribunal when deciding these types of legislative validity questions. While an administrative tribunal could make a limited decision whether a particular provision was inoperable for the purposes of the limited matter before it, a court can go much further and can determine, for all future proceedings, the validity and applicability of the legislation and/or regulations in question.

[57] This seemingly prevents, for example, the same challenge about the legislation being raised on multiple occasions before different administrative tribunals, as was the situation before us prior to the Reference.

[58] There is moreover nothing in the wording of section 18.3(2) to suggest that a reference causes a *de facto* stay of the administrative tribunal's process. Such language could have easily been added. The absence of such express language satisfies us that the Court will determine what, if anything, happens to the administrative tribunal's process. That decision will be based on the parties' submissions and whether they satisfy the legal threshold required for a stay of proceedings or other interim relief. We respect our dissenting colleague's view that the Reference must be concluded before the Board renders any decision. However, we prefer the view that a labour board must issue decisions in illegal strike applications expeditiously and defer to the Court's expertise

Cours fédérales? Cette disposition semble indiquer explicitement que le PG peut renvoyer devant la Cour fédérale « toute question portant sur la validité, l'applicabilité ou l'effet, sur le plan constitutionnel, d'une loi fédérale ou de ses textes d'application ». Le paragraphe 18.3(2) indique aussi expressément que le rôle de la Cour fédérale dans ce processus est d'accepter le renvoi « pour audition et jugement ».

[55] Selon nous, le paragraphe 18.3(2) indique expressément que, lorsque des questions « portant sur la validité, l'applicabilité ou l'effet, sur le plan constitutionnel, d'une loi fédérale ou de ses textes d'application » sont renvoyées devant la Cour fédérale, cette dernière a le pouvoir de les entendre et de les trancher. Nous ne voyons pas comment on pourrait dire que cette disposition autorise le Conseil à continuer d'instruire une demande portant sur les mêmes questions.

[56] Ce n'est pas sans raison que le législateur a établi un mécanisme pour que de telles questions puissent être renvoyées devant la Cour fédérale. Une cour jouit de pouvoirs plus étendus qu'un tribunal administratif pour trancher des questions portant sur la validité d'une loi. Là où un tribunal administratif peut rendre une décision limitée sur la validité d'une disposition particulière en réponse à la question limitée qui lui a été soumise, une cour peut aller beaucoup plus loin et déterminer, eu égard à toutes les instances futures, la validité et l'applicabilité de la législation ou du règlement en question.

[57] L'objectif visé en apparence est d'empêcher, par exemple, que la même législation soit contestée encore et encore devant des tribunaux administratifs différents, comme ce fut le cas ici avant le renvoi.

[58] Ajoutons à cela que rien dans le libellé du paragraphe 18.3(2) suggère qu'un renvoi entraîne la suspension de fait de la procédure du tribunal administratif. Un tel libellé aurait facilement pu être ajouté. Donc, l'absence de termes explicites à cet effet nous convainc que c'est la Cour qui doit déterminer ce qu'il adviendra de la procédure du tribunal administratif, après qu'elle aura entendu les observations des parties et décidé si elles satisfont au critère juridique établi pour accorder une suspension de procédure ou une autre mesure de redressement provisoire. Bien que nous respections l'opinion divergente de notre collègue, selon laquelle le renvoi doit être déterminé avant que le Conseil ne rende une décision en l'espèce, nous sommes plutôt d'avis qu'une

regarding appropriate interim measures in the context of the Reference.

[59] We conclude the Validity Questions have been moved to another statutory jurisdiction for hearing and determination. This Board will continue with the unlawful strike application, unless and until we are notified otherwise.

C–Without considering the Validity Questions, did the situation between the parties constitute an unlawful strike according to the Board's case law?

[60] Given the Board's decision on the impact of the Reference, we will now consider whether an unlawful strike has occurred.

[61] Section 3 of the *Code* defines a "strike" as follows:

> "strike" includes a cessation of work or a refusal to work or to continue to work by employees, in combination, in concert or in accordance with a common understanding, and a slowdown of work or other concerted activity on the part of employees in relation to their work that is designed to restrict or limit output.

[62] Section 91(1) and (2) establish the Board's authority, including its remedial authority, on receipt of an application:

> 91.(1) Where an employer alleges that a trade union has declared or authorized a strike, or that employees have participated, are participating or are likely to participate in a strike, the effect of which was, is or would be to involve the participation of an employee in a strike in contravention of this Part, the employer may apply to the Board for a declaration that the strike was, is or would be unlawful.
>
> (2) Where an employer applies to the Board under subsection (1) for a declaration that a strike was, is or would be unlawful, the Board may, after affording the trade union or employees referred to in subsection (1) an opportunity to make representations on the application, make such a declaration and, if the employer so requests, may make an order
>
> (a) requiring the trade union to revoke the declaration or authorization to strike and to give notice of such revocation forthwith to the employees to whom it was directed;
>
> (b) enjoining any employee from participating in the strike;

commission des relations de travail doit trancher rapidement les demandes de déclaration de grève illégale et s'en remettre à l'expertise de la Cour quant aux mesures provisoires appropriées qu'elle doit imposer dans le contexte de ce renvoi.

[59] Nous concluons que les questions portant sur la validité ont été portées devant une autre compétence législative pour audition et jugement. Le Conseil poursuivra donc l'examen de la demande de déclaration de grève illégale jusqu'à avis du contraire, le cas échéant.

C – Indépendamment des questions portant sur la validité, la situation entre les parties équivaut-elle à une grève illégale selon la jurisprudence du Conseil?

[60] Compte tenu de la décision du Conseil sur l'incidence du renvoi, nous nous emploierons maintenant à déterminer s'il y a eu grève illégale.

[61] L'article 3 du *Code* définit une « grève » de la façon suivante :

> « grève » S'entend notamment d'un arrêt du travail ou du refus de travailler, par des employés agissant conjointement, de concert ou de connivence; lui sont assimilés le ralentissement du travail ou toute autre activité concertée, de la part des employés, ayant pour objet la diminution ou la limitation du rendement et relative au travail de ceux-ci.

[62] Les paragraphes 91(1) et (2) délimitent les pouvoirs du Conseil, y compris celui d'imposer des mesures de redressement, dès qu'il est saisi d'une demande :

> 91.(1) S'il estime soit qu'un syndicat a déclaré ou autorisé une grève qui a eu, a ou aurait pour effet de placer un employé en situation de contravention à la présente partie, soit que des employés ont participé, participent ou participeront vraisemblablement à une telle grève, l'employeur peut demander au Conseil de déclarer la grève illégale.
>
> (2) Saisi de la demande visée au paragraphe (1), le Conseil peut, après avoir donné au syndicat ou aux employés la possibilité de présenter des arguments, déclarer la grève illégale et, à la demande de l'employeur, rendre une ordonnance pour :
>
> a) enjoindre au syndicat d'annuler sa décision de déclarer ou d'autoriser une grève, et d'en informer immédiatement les employés concernés;
>
> b) interdire à tout employé de participer à la grève;

(c) requiring any employee who is participating in the strike to perform the duties of their employment; and

(d) requiring any trade union, of which any employee with respect to whom an order is made under paragraph (b) or (c) is a member, and any officer or representative of that union, forthwith to give notice of any order made under paragraph (b) or (c) to any employee to whom it applies.

c) ordonner à tout employé qui participe à la grève de reprendre son travail;

d) sommer tout syndicat dont font partie les employés touchés par l'ordonnance visée aux alinéas b) ou c), ainsi que les dirigeants ou représentants du syndicat, de porter immédiatement cette ordonnance à la connaissance des intéressés.

[63] The parties do not dispute that they have not yet attained the right to strike or lockout under the *Code*.

[63] Les parties s'accordent à dire qu'elles n'ont pas encore acquis le droit de grève ou de lock-out au sens du *Code*.

[64] The parties at the hearing furnished the Board with helpful authorities on the issue of unlawful strikes and supplemented their previous written arguments with oral argument. As the Board had set out in its October 29, 2007 letter, the parties were granted up to one hour for further oral argument.

[64] À l'audience, les parties ont fourni au Conseil de la jurisprudence fort utile sur la question des grèves illégales et ont complété leurs observations écrites antérieures par des plaidoiries. Ainsi que le Conseil l'avait indiqué dans sa lettre en date du 29 octobre 2007, les parties ont disposé de soixante minutes pour présenter leurs plaidoiries complémentaires.

[65] CUPE asked whether it could give to the other unions whatever part of its hour it did not use for its argument. After consideration of the other parties' positions, the Board granted that request, subject to the ability of the employers to make a similar exchange when replying to the unions' positions.

[65] Le SCFP a demandé au Conseil s'il pouvait céder aux autres syndicats toute portion de la période d'une heure que lui-même n'utilisait pas pour présenter sa plaidoirie. Après avoir pris en considération les positions des autres parties, le Conseil a accédé à cette demande, pour autant que les employeurs puissent procéder à un échange similaire quand viendrait le moment pour eux de répliquer aux arguments des syndicats.

[66] The Board has considered all of the authorities submitted, the parties' written argument, as well as their oral argument. We will briefly summarize the parties' respective positions.

[66] Le Conseil a pris connaissance de la jurisprudence reçue, des observations écrites des parties et de leurs plaidoiries. Nous présentons ci-après un bref résumé de leurs positions respectives.

1–Position of the Employers

1 – La position des employeurs

[67] The BCMEA argued that there does not have to be a refusal to do productive work in order for an unlawful strike to occur. In the instant matter, the BCMEA submitted that its members had to respect certain legal obligations with regard to security clearances. Its members asked identified employees to file applications in order to obtain those security clearances.

[67] La BCMEA estime qu'il n'est pas nécessaire qu'il y ait refus d'accomplir un travail productif pour conclure à l'existence d'une grève illégale. Dans la présente affaire, la BCMEA soutient que ses membres avaient l'obligation de respecter certaines exigences prescrites par la loi relativement aux habilitations de sécurité. Ses entreprises membres ont demandé à des employés identifiés de remplir une demande en vue d'obtenir cette habilitation de sécurité.

[68] There was no dispute that the ILWU advised its members in writing not to apply for the security clearances and that, up to the date of the hearing at least, no applications had been filed.

[68] Il est acquis que l'ILWU a conseillé par écrit à ses membres de ne pas remplir ces demandes, et que, en date de l'audience à tout le moins, aucune demande n'avait été faite.

[69] The BCMEA further argued that the Board did not require extensive evidence to conclude what impact would occur if the BCMEA's members were not in compliance by the Implementation Date, with the legislative requirements.

[70] The BCMEA urged the Board to infer the predictable effect on its members arising from a concerted refusal to apply for security clearances. The BCMEA referred to cases of other labour boards where a refusal to comply with a process was considered an unlawful strike, even if the effects might not be felt until sometime in the future.

2–Position of the Unions

[71] The Board notes again for the record the Unions' position that they feel unable to defend themselves if they cannot contest the Validity Questions. They reviewed in their argument the security application form to highlight why they had serious concerns about their members' rights and privacy concerns.

[72] They also urged the Board to interpret the *Code* in accordance with *Charter* values and, despite previous jurisprudence, to interpret the definition of "strike" in section 3 on a subjective, rather than objective, basis. They urged the Board to consider the *bona fide* concerns of the identified employees who were refusing to complete the security clearance form. The Unions referred, *inter alia*, to the Supreme Court's recent decision in *Health Services and Support-Facilities Subsector Bargaining Assn.* v. *British Columbia* (2007), 283 D.L.R. (4th) 40. We note that the Supreme Court of Canada was explicit in that decision that the case did not concern the right to strike.

[73] The Unions also argued that there was insufficient evidence for the Board to determine whether or not there would be any impact on the BCMEA's members when the MTSCP comes into effect. The Unions urged the Board not to assume that the ports would be shut down and indicated that they had to be allowed to

[69] La BCMEA a ajouté que le Conseil n'avait pas besoin d'une preuve volumineuse pour déterminer ce qui arrivera si les membres de la BCMEA ne satisfont pas aux exigences de la loi à la date de mise en application.

[70] La BCMEA a exhorté le Conseil à tirer des conclusions sur l'effet prévisible qu'aura sur ses membres le refus concerté des employés identifiés de présenter une demande en vue d'obtenir l'habilitation de sécurité nécessaire. La BCMEA a fait référence à des décisions d'autres commissions des relations de travail dans lesquelles le refus de se conformer à un processus a été considéré comme une grève illégale, même si les effets d'un tel refus ne se font sentir qu'à une date ultérieure.

2 – La position des syndicats

[71] Le Conseil prend acte à nouveau, aux fins du dossier, de la position des syndicats, qui se disent incapables de faire valoir leurs moyens de défense s'ils ne peuvent pas contester les questions portant sur la validité. Ils ont passé en revue, dans leurs plaidoiries, le formulaire de demande utilisé pour obtenir une habilitation de sécurité, de manière à montrer pourquoi ils se préoccupent à ce point des droits et de la protection des renseignements personnels de leurs membres.

[72] Ils ont également exhorté le Conseil à interpréter le *Code* en tenant compte des valeurs établies par la *Charte* et, en dépit de la jurisprudence, à appliquer des critères subjectifs plutôt que des critères objectifs pour interpréter la définition de « grève » contenue à l'article 3. Ils ont pressé le Conseil de prendre en considération les inquiétudes authentiques des employés identifiés qui refusent de remplir le formulaire de demande. Ils ont renvoyé, notamment, à l'arrêt récent de la Cour suprême du Canada dans *Health Services and Support-Facilities Subsector Bargaining Assn.* v. *British Columbia* (2007), 283 D.L.R. (4th) 40. Il convient de remarquer que la Cour suprême du Canada y a indiqué explicitement que la cause ne portait pas sur le droit de grève.

[73] Les syndicats ont aussi avancé que la preuve dont le Conseil disposait était insuffisante pour déterminer si le refus d'obtenir l'habilitation de sécurité nécessaire aura des conséquences pour les membres de la BCMEA quand le PHSTM entrera en vigueur. Ils ont exhorté le Conseil à ne pas tenir pour acquis que les activités

cross-examine anyone who alleged that this type of impact would occur.

[74] The Unions further argued that all the work their members did in the past was currently being done and that this fact, in and of itself, demonstrated that no strike could be taking place.

[75] The Unions also submitted that any finding of an unlawful strike would be premature since the employers could not establish that the identified employees had refused a valid work direction. They submitted the employers could not establish they made a valid work direction unless and until the Validity Questions had been determined. In short, the Unions argued that answers to the Validity Questions constituted a condition precedent to any finding of an unlawful strike.

[76] CUPE maintained that the *Regulations* violated employees' vested rights by being retroactive in application and that the *Regulations* were *ultra vires*.

[77] If a remedy were to be imposed despite their arguments to the contrary, the Unions argued that the Board should only issue a declaration of unlawful strike, and nothing else.

3–Reply

[78] The AG argued that the fact legislation is being contested on a constitutional basis does not mean that that legislation is somehow not in force. All legislation duly passed by Parliament must be respected until it is struck down.

[79] The AG also argued that there was nothing in the *Regulations* that could be considered retroactive. The *Regulations* only applied on a prospective basis.

[80] The AG reminded the Board that the Reference already included CUPE's issue of the *Regulations* being, among other things, *ultra vires*.

[81] The BCMEA argued that the Board must apply the objective definition of a "strike." Moreover, no evidence was needed about the impact of the blanket refusal to apply for the security clearance. A strike

portuaires seront paralysées; ils ont en outre soutenu que le Conseil devait les autoriser à contre-interroger quiconque prétendait que ce serait le cas.

[74] Les syndicats ont poursuivi en disant que leurs membres s'acquittent actuellement de toutes les tâches dont ils s'acquittaient dans le passé et que ce fait démontre en tant que tel qu'ils ne sont pas en grève.

[75] Les syndicats disent aussi qu'il serait prématuré de conclure à une grève illégale puisque les employeurs ne peuvent pas établir que les employés identifiés ont refusé d'obéir à une directive valide. Ils soutiennent que les employeurs ne peuvent pas faire cette preuve tant et aussi longtemps que les questions portant sur la validité n'auront pas été tranchées. Bref, selon les syndicats, il faut que l'on obtienne réponse à ces questions avant de conclure à l'existence d'une grève illégale.

[76] Le SCFP a soutenu que le *Règlement* est invalide et qu'il porte atteinte aux droits acquis des employés en raison de son effet rétroactif.

[77] Les syndicats émettent l'opinion que si le Conseil décidait d'imposer une mesure de redressement en dépit de leurs arguments contraires, il doit s'en tenir à formuler une déclaration de grève illégale.

3 – La réplique

[78] Le PG a soutenu que le fait que la législation soit contestée sur le plan constitutionnel ne signifie pas pour autant qu'elle ne s'applique pas. Toute loi régulièrement édictée par le Parlement doit être respectée tant qu'elle n'est pas invalidée.

[79] Le PG affirme également que le *Règlement* ne contient aucune disposition qui lui attribue un effet rétroactif et que ce *Règlement* s'applique uniquement de manière prospective.

[80] Le PG a rappelé au Conseil que la question soulevée par le SCFP au sujet, notamment, de l'invalidité du *Règlement* faisait déjà partie du renvoi devant la Cour.

[81] La BCMEA est d'avis que le Conseil doit appliquer la définition objective d'une « grève ». Elle estime qu'aucune preuve n'est nécessaire pour établir les conséquences du refus collectif de présenter une

could still occur even if no negative impact on the employers followed.

[82] The BCMEA urged the Board not to consider the subjective reasons for the blanket refusal to apply for a security clearance because to do so would ignore the objective definition of a strike in the *Code* and would also take into account issues, it argued, which had already been referred exclusively to the Court by the AG's reference.

[83] The BCMEA argued that the Unions were attempting to obtain a *de facto* stay of the Board's process rather than raising the matter with the Court and proving that they met the clear requirements for a stay, as set out in the Supreme Court of Canada's decision in *Manitoba (Attorney General)* v. *Metropolitan Stores Ltd.*, *supra*.

[84] The BCMEA also submitted that not giving a remedy would be tantamount to refusing to decide this case. If the BCMEA was not granted a remedy, then, by the Implementation Date, it would not be in compliance with the many requirements set out in the *Act* and *Regulations*. This could expose it to penalties under the *Act*, above and beyond the impact to its members' ongoing operations.

4–Decision

[85] The Board is of the view, in the circumstances of this case, that the ILWU's advice to the identified employees not to complete applications for security clearances, and their resulting concerted refusal to apply, constitute an unlawful strike under the *Code*.

[86] While it was suggested in argument that significant evidence was needed, including cross-examinations, before the Board would have a factual foundation to determine whether or not there was an unlawful strike, the Board respectfully disagrees. The Board in its October 29, 2007 letter advised the parties that it had enough on file with regard to the factual underpinnings of this case and has not changed its position.

demande en vue d'obtenir l'habilitation de sécurité nécessaire. Une situation peut équivaloir à une grève même en l'absence de conséquences négatives pour les employeurs.

[82] La BCMEA a exhorté le Conseil à ne pas tenir compte des raisons subjectives qui ont été invoquées pour justifier le refus collectif d'obtenir une habilitation de sécurité, à défaut de quoi il se trouverait à écarter la définition objective d'une grève que contient le *Code* et à prendre en considération des questions qui, soutient-elle, sont devenues du ressort exclusif de la Cour par suite du renvoi du PG.

[83] La BCMEA a soutenu que les syndicats tentaient d'obtenir une suspension de fait de la procédure du Conseil au lieu de soulever la question devant la Cour et de prouver qu'ils satisfont aux exigences clairement établies par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Manitoba (Procureur général)* c. *Metropolitan Stores Ltd.*, précité, pour obtenir une suspension de procédure.

[84] La requérante a également prétendu que refuser d'accorder une mesure de redressement équivaudrait à refuser de trancher l'affaire. Faute de redressement, la BCMEA sera en contravention avec les nombreuses exigences de la *Loi* et du *Règlement* à la date de mise en application. Outre les conséquences que cela aura sur les activités de ses membres, la BCMEA s'expose à des sanctions en vertu de la *Loi*.

4 – Décision

[85] Le Conseil estime que, dans le contexte de l'affaire en instance, la consigne que l'ILWU a donnée aux employés identifiés de ne pas remplir le formulaire de demande en vue d'obtenir l'habilitation de sécurité et le refus concerté de ces derniers de présenter une demande à cette fin constituent une grève illégale au sens du *Code*.

[86] Si certains ont exprimé l'opinion, durant les plaidoiries, qu'une preuve volumineuse et des contre-interrogatoires étaient nécessaires afin de fournir au Conseil les faits sur lesquels il peut se fonder pour déterminer si la situation équivaut à une grève illégale, le Conseil exprime bien respectueusement qu'il ne partage pas ce point de vue. Dans sa lettre du 29 octobre 2007, le Conseil a indiqué aux parties que le dossier était suffisamment étoffé pour établir le contexte factuel du litige et ce point de vue tient toujours.

[87] The Board agrees with counsel for the MEA that this case is similar to the Board's previous decision in *Maritime Employers' Association* (1986), 64 di 111 (CLRB no. 559), a decision that involved the same industry.

[88] In that case, the employer had decided to change the time when employees had to log in prior to the beginning of their shift. The login was required in order to assign employees work. The union objected to the policy change.

[89] In that case, the Board reiterated that the definition of "strike" in the *Code* was an objective one. Even though the union pleaded that its members had been provoked by the employer's unilateral policy change, the Board found that their subjective intentions were not pertinent.

[90] The Board dealt explicitly with whether a refusal to log in constituted a refusal to work:

> ... It is the view of the Board that it is too simplistic to say that the refusal to log in did not constitute a refusal to work. Employees were very well aware that their refusal to log in would result in no work being assigned to them. There is a direct causal relationship between their refusing to sign in and their not being assigned work. The Board can reach no conclusion other than that their refusal to log in is effectively, a refusal to work.
>
> (*Maritime Employers' Association, supra*, page 116)

[91] In that particular case, a refusal to log in was considered to be no different from a collective refusal to work overtime. In the instant case, if identified employees do not have security clearances, then the employer members of BCMEA are in a situation of non-compliance with the *Act* and *Regulations*. The employees cannot be assigned work without the employers knowingly violating the *Act* and *Regulations*. The failure to apply for the security clearance is thus a refusal to work.

[92] The union in *Maritime Employers' Association, supra*, took a similar position to that of the Unions in the present matter when it stated that the refusal to log in did not restrict or limit output. The Board disagreed with that theory:

> ... Undoubtedly by their refusing to log in they were not going to be assigned work, and by not being assigned work they were

[87] Le Conseil convient avec le procureur de l'AEM que l'affaire en instance présente des similitudes avec la décision du Conseil dans *Association des employeurs maritimes* (1986), 64 di 111 (CCRT nº 559), qui portait sur le même secteur d'activité.

[88] Dans cette affaire, l'employeur avait décidé de modifier l'heure à laquelle les employés devaient s'enregistrer avant le début de leur quart, une mesure qui était nécessaire afin d'attribuer le travail. Or, le syndicat s'est opposé à ce changement.

[89] Dans cette affaire, le Conseil a rappelé que la définition de « grève » contenue dans le *Code* était une définition objective. Même si le syndicat a plaidé que ses membres avaient perçu la décision unilatérale de l'employeur de modifier sa politique comme une provocation, le Conseil a conclu que leurs intentions subjectives n'étaient pas pertinentes.

[90] Le Conseil s'est penché expressément sur la question visant à déterminer si un refus de s'enregistrer constituait un refus de travailler :

> ... Le Conseil estime qu'il est trop simpliste de dire que le refus de s'enregistrer ne constituait pas un refus de travailler. Les employés savaient très bien que, en refusant de s'enregistrer ils n'auraient pas de travail. Il existe une relation directe de cause à effet entre leur refus de s'enregistrer et le fait qu'ils n'ont pas eu de travail. Le Conseil se voit obligé de conclure que leur refus de s'enregistrer à l'ordinateur est effectivement un refus de travailler.
>
> (*Association des employeurs maritimes*, précitée, page 116)

[91] Dans ce cas particulier, le refus de s'enregistrer a été assimilé à un refus collectif de faire des heures supplémentaires. Dans l'affaire qui nous occupe, si les employés identifiés n'ont pas d'habilitation de sécurité, les membres de la BCMEA seront en contravention avec les dispositions de la *Loi* et du *Règlement*. Les employés ne pourront pas se faire attribuer de travail sans que les employeurs enfreignent la *Loi* et le *Règlement* en toute connaissance de cause. Donc, le refus d'obtenir une habilitation de sécurité constitue un refus de travailler.

[92] Dans *Association des employeurs maritimes*, précitée, le syndicat a défendu une position semblable à celle que les syndicats avancent en l'espèce, soit que le refus de s'enregistrer ne diminuait ni ne limitait le rendement. Le Conseil a rejeté cette théorie :

> ... En refusant de s'enregistrer, les employés n'allaient certainement pas être affectés à un travail, réduisant ainsi la

> effectively reducing the workforce that would otherwise have been available. And without the normal complement available for work, the amount of work that had to be performed on the docks could not be performed. Thus, the net effect of not being assigned work was to ensure that the employer did not have the proper manpower to perform at the level of work required to do all of the work available on the docks and that, in the view of the Board was to restrict or limit output of what was normally performed on the docks.
>
> (page 116)

[93] We conclude that the BCMEA's members will have no identified employees with security clearances by the Implementation Date. The Board does not need to hear extensive evidence and cross-examination in order to find that that situation will restrict or limit the BCMEA members' output.

[94] While the application of the Board's previous decision in *Maritime Employers' Association, supra*, to the facts of the instant case is sufficient for disposition, we also found the decision issued by the Ontario Labour Relations Board (OLRB) in *Toronto District School Board*, [2003] OLRB Rep. January/February 138, helpful since it dealt with a case where the effects of a concerted refusal would only be experienced at a future time.

[95] In *Toronto District School Board, supra*, the employer had altered a policy it had regarding Positions of Responsibility (POR). Part of this change would do away with the job title "Department Head."

[96] The Ontario Secondary School Teachers Federation (OSSTF) objected to the employer's new model and instructed its members in writing to boycott the process.

[97] The result was that teachers did not apply for the PORs. The employer argued that its programs and its schools would be disrupted as a result.

[98] The OLRB concluded an unlawful strike had occurred:

> 25. ...The Federation points out that classes will still be taught and programs will continue uninterrupted even if the board is unable to commence its new POR system. That may be so, but the classes will not be taught and the programs will not continue in exactly the manner envisaged by the board. A failure by the board to put in place its new POR system will have some, albeit limited, impact on the manner in which

> main-d'oeuvre qui aurait autrement été disponible. Et lorsque l'effectif normal n'était pas au complet, on ne pouvait pas effectuer la quantité de travail requise sur les quais. Cela a eu pour effet de priver l'employeur de la main-d'oeuvre nécessaire pour lui permettre d'exécuter tous les travaux sur les quais et, selon le Conseil, de limiter et de restreindre le volume de travail qu'on y effectuait normalement.
>
> (page 116)

[93] Nous concluons que les membres de la BCMEA n'auront pas d'employés identifiés qui possèdent une habilitation de sécurité à la date de mise en application. Il n'est pas nécessaire d'entendre une preuve volumineuse et des contre-interrogatoires pour en arriver à la conclusion que la situation diminuera ou limitera le rendement des membres de la BCMEA.

[94] Si l'application de la décision antérieure du Conseil dans *Association des employeurs maritimes*, précitée, aux faits de l'espèce suffit pour trancher le litige, nous considérons également que la décision de la Commission des relations de travail de l'Ontario (CRTO) dans *Toronto District School Board*, [2003] OLRB Rep. January/February 138, nous est utile puisqu'elle porte sur un cas où les effets d'un refus concerté ne se feront sentir qu'à une date ultérieure.

[95] Dans *Toronto District School Board*, précité, l'employeur avait modifié l'une de ses politiques ayant trait aux postes de responsabilité (PDR), en supprimant notamment le poste de « chef de service ».

[96] La Fédération des enseignantes et enseignants des écoles secondaires de l'Ontario (FEEESO) a contesté le nouveau modèle mis en place par l'employeur et donné instruction à ses membres, par écrit, de boycotter le processus.

[97] Les enseignants se sont donc abstenus de postuler les PDR. L'employeur a fait valoir que cela compromettait l'application des programmes et le fonctionnement des écoles.

[98] La CRTO a conclu que la situation équivalait à une grève illégale :

> 25. ... La Fédération souligne que les cours vont continuer de se donner et que les programmes vont continuer d'être exécutés sans interruption même si le conseil est incapable d'instaurer son nouveau système de PDR. Peut-être bien, mais il reste que les cours ne seront pas donnés et que les programmes ne seront pas offerts exactement de la manière dont le conseil l'envisageait. Le fait de ne pas mettre en place le nouveau

> school programs are delivered, and on the manner in which schools are organized. Leaving aside any question of the board's entitlement to introduce the new POR system in the manner it has, for the purposes of disposing of the limited question I am asked to determine whether, any interference, however partial, with the operation of the school programs is contemplated in the definition of "strike" in the *Education Act*. By requiring its members not to apply for the new POR positions which have been posted, I find that the Federation intends to limit or interfere with the functioning of the board's school programs and schools.
>
> (*Toronto District School Board, supra*, page 144)

[99] The OLRB rejected the argument that the employer's concerns were at best speculative:

> 26. ...The impact of the Federation's boycott is affecting the board's organizational arrangements now and any relief to which the board may be entitled is warranted forthwith.
>
> (*Toronto District School Board, supra*, page 145)

[100] It is our view that the ILWU's advice to members not to complete the application for the security clearance is an identical situation, leaving aside the Validity Questions, to the refusal to log in, in *Maritime Employers' Association, supra*, and to the refusal to apply for POR positions in *Toronto District School Board, supra*.

[101] In summary, we find that the definition of "strike" in the *Code* is an objective one. While we do not question that the Unions' beliefs, and those of their members, are honestly held, those beliefs do not impact the definition of strike we must apply.

[102] We are further of the view that the ILWU's advice to its members not to apply for a TSC has led to a concerted refusal to work. This refusal to work is designed to restrict or limit output due to the fact that the BCMEA's members will not have available the legally certified staff it needs for work on the Implementation Date.

[103] Accordingly, the Board finds that an unlawful strike occurred when the ILWU advised the identified employees in writing not to apply for the security clearance, which they would be required to hold by the

> système aura des conséquences, limitées certes, sur l'exécution des programmes scolaires et le fonctionnement des écoles. Indépendamment du droit du conseil d'introduire le nouveau système de PDR de la manière dont il l'a fait, aux fins de statuer sur la question limitée qu'on me demande de trancher, je dois déterminer si la définition d'une « grève » contenue dans la *Loi sur l'éducation* envisage l'ingérence, si partielle qu'elle soit, dans l'exécution des programmes. Je conclus qu'en conseillant à ses membres de ne pas postuler le nouveau PDR qui avait été affiché, la Fédération entend limiter ou perturber l'exécution des programmes scolaires et le fonctionnement des écoles du conseil.
>
> (*Toronto District School Board*, précité, page 144; traduction)

[99] La CRTO a rejeté l'argument selon lequel les préoccupations de l'employeur pouvaient être qualifiées, au mieux de conjectures :

> 26. ... Le boycottage décrété par la Fédération a un impact sur la structure organisationnelle actuelle du conseil; il convient dès lors d'accorder au conseil toute mesure de redressement à laquelle il a droit.
>
> (*Toronto District School Board*, précité, page 145; traduction)

[100] Nous sommes d'avis que la consigne que l'ILWU a donnée à ses membres de ne pas remplir le formulaire de demande en vue d'obtenir l'habilitation de sécurité nécessaire est une situation identique, indépendamment des questions portant sur la validité, au refus de s'enregistrer décrit dans *Association des employeurs maritimes*, précitée, et au refus de postuler les PDR décrit dans *Toronto District School Board*, précité.

[101] Bref, nous estimons que la définition d'une « grève » contenue dans le *Code* est une définition objective. Même si nous ne remettons pas en question le fait que les syndicats et leurs membres sont convaincus du bien-fondé de leurs préoccupations, il n'en reste pas moins que cela n'a pas d'incidence sur la définition d'une grève que nous devons appliquer.

[102] Nous estimons également que la consigne que l'ILWU a donnée à ses membres de ne pas remplir le formulaire de demande d'HST a mené à un refus concerté de travailler. Ce refus a pour objet de diminuer ou de limiter le rendement puisque les membres de la BCMEA ne disposeront pas du personnel accrédité requis par loi pour accomplir le travail à la date de mise en application.

[103] En conséquence, le Conseil conclut que la consigne donnée par écrit aux employés identifiés de ne pas remplir le formulaire de demande en vue d'obtenir l'habilitation de sécurité qu'ils devront détenir à

Implementation Date, and the employees refused in concert to apply.

IV–Conclusion

[104] But for the Validity Questions, this case would have been similar to many other unlawful strike cases where this Board had to make a declaration.

[105] However, the Unions' arguments with regard to their ability to present a full defence, and the impact of the Reference, have raised complex issues for the Board's determination. Our decision is predicated on being correct about the interpretation of section 18.3(2) of the *Federal Courts Act*.

[106] Accordingly, the Board will be issuing a remedial order confirming that an unlawful strike has occurred. However, that order will become effective only on January 8, 2008. This will allow the parties time to consider their next legal steps.

[107] The dissenting reasons of Mr. Rivard follow.

Dissent of Mr. Norman Rivard, Member

[108] I have given considerable thought to the majority decision and, with due respect, I do not agree with the decision, therefore I must dissent.

[109] On December 1, 2007, Transport Canada informed the marine security stakeholders that the terminal operators in Vancouver would be exempted in regards to the implementation of the Marine Transportation Security Clearance Program (MTSCP) until February 20, 2008, "due to legal issues related to the MTSCP." I respectfully believe that there is no valid reason nor labour relations purposes for the Board to issue its final decision in the matter without the benefit of the Federal Court of Appeal's determination concerning the Attorney General of Canada's Reference (Court file no. A-497-07) with respect to the Validity Questions. Accordingly, there is no urgency to issue a decision at this stage since the MTSCP comes under

compter de la date de mise en application et que le refus concerté des employés d'obtenir cette habilitation équivalent à une grève illégale.

IV – Conclusion

[104] Outre les questions portant sur la validité, la présente affaire aurait été semblable à de nombreux autres cas où le Conseil s'est vu dans l'obligation de formuler une déclaration.

[105] Il reste que les arguments avancés par les syndicats au sujet de leur capacité à présenter une défense pleine et entière et l'incidence du renvoi ont compliqué la tâche du Conseil. Notre décision repose sur la prémisse que notre interprétation du paragraphe 18.3(2) de la *Loi sur les Cours fédérales* est juste.

[106] En conséquence, le Conseil rendra une ordonnance de redressement dans laquelle il formulera une déclaration selon laquelle une grève illégale s'est produite. L'ordonnance ne prendra toutefois effet que le 8 janvier 2008. Les parties auront ainsi suffisamment de temps pour examiner les autres recours juridiques qui s'offrent à elles.

[107] Les motifs de la dissidence de M. Rivard sont fournis ci-dessous.

Dissidence de M. Norman Rivard, Membre

[108] J'ai examiné avec soin la décision de la majorité; avec tout le respect que je dois à mes collègues, je suis en désaccord avec cette décision, si bien que je dois exprimer ma dissidence.

[109] Le 1er décembre 2007, Transports Canada a informé les intervenants en matière de sûreté maritime que les exploitants des terminaux de Vancouver étaient soustraits à la mise en application du Programme d'habilitation de sécurité en matière de transport maritime (PHSTM) jusqu'au 20 février 2008 « en raison de questions de droit relativement au PHSTM » (traduction). Avec tout le respect que je dois à mes collègues, je crois qu'il n'existe aucun motif valable ni aucun objectif lié aux relations du travail de rendre une décision définitive en l'espèce tant que la Cour d'appel fédérale n'a pas statué sur le renvoi du procureur général du Canada (dossier de la Cour n° A-497-07) relativement aux questions portant sur la validité. Rien

constitutional scrutiny and will not be implemented on December 15, 2007.

[110] The facts of this matter are exceptional; consequently, I am of the opinion that the union's advice to its members not to complete the Transportation Security Clearance applications and the members' refusal to apply for such clearance do not constitute a strike under the *Code* in the present circumstances. The BCMEA has failed to establish that a strike has occurred within the meaning of the *Code* and has only provided the Board with examples of a strike in light of traditional circumstances.

[111] Section 3 of the *Code* defines a strike in the following manner:

> "strike" includes a cessation of work or a refusal to work or to continue to work by employees, in combination, in concert or in accordance with a common understanding, and a slowdown of work or other concerted activity on the part of employees in relation to their work that is designed to restrict or limit output.

[112] Under the present circumstances, I am satisfied that the union members have not ceased or refused to perform their work, especially since we do not yet have the Federal Court of Appeal's decision with respect to the Validity Questions. The majority associated the failure to apply for the security clearance as a refusal to work. However, I respectfully disagree with my colleagues because the employees have not refused and are not refusing to work or to work overtime, to cross the picket line or slow down the work.

[113] The risk that exists on December 15, 2007 (now February 20, 2008, due to the Minister's extension) for the union members if they continue to refuse to apply for the required security clearance, is that they will not be permitted to work. At the present time, the employees are working and there is no indication that they will refuse of their own volition to work. Only the employer can restrict the employees from working by not allotting them any work assignments. In addition, the parties have not submitted any evidence indicating that the ports will shut down on December 15, 2007, if the security clearance is not obtained. In fact, the Attorney General of Canada was asked if such a

ne presse dès lors de rendre une décision à ce moment-ci puisque le PHSTM fera l'objet d'un examen constitutionnel et qu'il ne sera pas mis en application le 15 décembre 2007.

[110] Les faits de l'affaire en instance sont inhabituels. C'est pourquoi j'estime que la consigne que le syndicat a donnée à ses membres de ne pas remplir le formulaire de demande en vue d'obtenir l'habilitation de sécurité en matière de transport et le refus de présenter une demande à cette fin ne constituent pas une grève au sens du *Code* dans la présente affaire. La BCMEA n'a pas démontré qu'il s'agit d'une grève au sens du *Code*; tout ce qu'elle a fourni au Conseil, ce sont des exemples de grève qui sont survenues dans des circonstances habituelles.

[111] L'article 3 du *Code* définit une grève dans les termes suivants :

> « grève » S'entend notamment d'un arrêt du travail ou du refus de travailler, par des employés agissant conjointement, de concert ou de connivence; lui sont assimilés le ralentissement du travail ou toute autre activité concertée, de la part des employés, ayant pour objet la diminution ou la limitation du rendement et relative au travail de ceux-ci.

[112] En l'espèce, je suis convaincu que les membres du syndicat n'ont pas cessé ni refusé de travailler, et cela d'autant plus que la Cour d'appel fédérale n'a pas encore rendu sa décision quant aux questions portant sur la validité. La majorité du banc a assimilé le refus d'obtenir l'habilitation de sécurité à un refus de travailler. Avec tout le respect que je dois à mes collègues, je ne partage pas ce point de vue parce que les employés n'ont pas refusé – et ne refusent toujours pas – de travailler ou d'effectuer des heures supplémentaires ou de franchir des lignes de piquetage, et qu'ils n'ont pas provoqué, ni ne provoquent un ralentissement du travail.

[113] Le risque auquel s'exposent les membres du syndicat le 15 décembre 2007 (cette date de mise en application a été reportée au 20 février 2008 par le ministre), s'ils persistent dans leur refus d'obtenir l'habilitation de sécurité nécessaire, est qu'on leur refuse l'autorisation de travailler. À l'heure actuelle, ils s'acquittent de leurs fonctions comme à l'habitude et rien n'indique qu'ils refuseront de travailler de leur propre chef. Seul l'employeur peut les empêcher de travailler en ne leur attribuant pas de travail. Ajoutons à cela que les parties n'ont pas produit d'élément de preuve indiquant que les activités portuaires seront paralysées le 15 décembre 2007 si les employés

consequence would ensue if the security clearances were not obtained by the target date; however, no comments were provided on the issue.

[114] I am particularly concerned with the fact that the majority decision can potentially interfere with or violate the *Canadian Charter of Rights and Freedoms, Constitution Act, 1982*, Part I, enacted as Schedule B of the *Canada Act 1982* (U.K.), 1982, c. 11 (the *Charter*); the *Canadian Bill of Rights*, 1960, c. 44; the *Canadian Human Rights Act*, R.S. 1985, c. H-6; and the *Privacy Act*, R.S.C. 1985, c. P-21, because it has issued a cease and desist order ordering the employees "to cease and desist from participating in concert in the unlawful strike and to perform all the duties of their employment." This order was issued without the union's full defence being heard on the Validity Questions. With due respect, the majority should have taken into account the consequences of its decision in the absence of a determination of the Validity Questions. The majority's decision implies that the employees must apply for their Transportation Security Clearance regardless of whether sections 503, 506, 507, 508, 509, 515 and 517 of Part 5 of the *Marine Transportation Security Regulations*, SOR/2004-144, May 21, 2004, violate the above-mentioned legislation. In *Cyprus Anvil Mining Corporation* (1976), 15 di 194; [1976] 2 Can LRBR 360; and 76 CLLC 16,045 (CLRB no. 69), the Board's predecessor, the Canada Labour Relations Board, indicated that the Board cannot ignore the provisions of particular statutes and regulations when interpreting and applying the *Code*, failing which a party could be compelled to do something that is illegal under the statutes.

[115] During the hearing, the unions had in fact provided the Board with different options in light of the Attorney General's Reference to the Federal Court of Appeal. They suggested that the Board ask the Court for direction with respect to the appropriate course of action to take under the present circumstances. They proposed a *de facto stay* of the Board's proceedings until the Validity Questions are dealt with by the Court. They also requested that the Board defer its decision until the Federal Court of Appeal renders its decision.

concernés n'ont pas obtenu l'habilitation de sécurité nécessaire. En fait, on a demandé au procureur général du Canada s'il fallait s'attendre à une telle éventualité si les habilitations de sécurité n'étaient pas obtenues avant le délai fixé, mais la question est restée sans réponse.

[114] Le point qui me préoccupe le plus est le fait que la décision de la majorité puisse porter atteinte ou contrevenir à la *Charte canadienne des droits et libertés, Loi constitutionnelle de 1982*, Partie I, édictée comme l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) (la *Charte*); à la *Déclaration canadienne des droits*, 1960, ch. 44; à la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, L.R.C. (1985), ch. H-6; et à la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, L.R.C. 1985, ch. P-21, parce qu'elle s'accompagne d'une ordonnance d'interdiction enjoignant aux employés de « s'abstenir de participer, de concert, à la grève illégale et d'exécuter toutes les fonctions de leur emploi ». Cette ordonnance a été rendue sans avoir entendu les moyens de défense complets du syndicat relativement aux questions portant sur la validité. Avec tout le respect que je dois à mes collègues, j'estime qu'ils auraient dû tenir compte des conséquences de leur décision au vu du fait que les questions portant sur la validité n'ont pas encore été tranchées. La décision de la majorité suppose que les employés devront obtenir leur habilitation de sécurité en matière de transport avant même de savoir si les articles 503, 506, 507, 508, 509, 515 et 517 de la partie 5 du *Règlement sur la sûreté du transport maritime*, DORS/2004-144, 21 mai 2004, contreviennent à la législation susmentionnée. Dans *Cyprus Anvil Mining Corporation* (1976), 15 di 194; [1976] 2 Can LRBR 360; et 76 CLLC 16,045 (CCRT n° 69), le prédécesseur du Conseil, en l'occurrence le Conseil canadien des relations du travail, a indiqué que le Conseil ne peut pas faire abstraction des dispositions de lois et règlements particuliers quand il interprète et applique le *Code*, faute de quoi une partie pourrait être contrainte de faire une chose qui est interdite par la loi.

[115] Au cours de l'audience, les syndicats ont en fait proposé diverses options au Conseil, à la lumière du renvoi du procureur général du Canada devant la Cour d'appel fédérale. Ils ont proposé que le Conseil demande à la Cour de lui donner des directives sur la ligne de conduite à adopter dans les circonstances. Ils ont proposé que la procédure du Conseil soit suspendue de fait jusqu'à ce que la Cour ait tranché les questions portant sur la validité. Ils ont également demandé au Conseil de reporter sa décision jusqu'à ce que la Cour

Accordingly, they made it clear that the Board could not and should not render a decision without knowing the results of the Federal Court of Appeal's decision. They submitted that if the Board had to impose a remedy despite their arguments to the contrary, that it declare an unlawful strike but not issue a cease and desist order given the exceptional circumstances of the matter.

[116] The consequence of the majority's decision and its cease and desist order is that union members will be forced to act possibly against their rights and provide highly sensitive personal information, such as information about their spouse or common-law partner, their fingerprints and facial image for identification purposes, their country of origin, their passport information, their city of birth, their education history, the location of personal residence in the last five years and circumstances of travel. This information will subsequently be provided to the Minister of Transport Canada who will conduct a series of background checks, where the information could possibly be disclosed to governments of foreign states where an applicant has resided or traveled in the last five years. Consequently, the collection, use and disclosure of the personal information could potentially be unconstitutional and in violation of the individuals' rights since the Federal Court of Appeal has not yet rendered its decision with respect to the Validity Questions.

[117] In the event the Federal Court of Appeal determines that the Transportation Security Clearance application process violates the *Charter*, the *Canadian Bill of Rights*, the *Canadian Human Rights Act* and the *Privacy Act*, what will happen to the personal information that will have been provided to the employers, Transport Canada or to foreign governments? The majority has not provided any safeguards for the individuals' personal information in case the security clearance process is determined to contravene the employees' rights. The harm and prejudice suffered by the employees would be irreparable because once the union members' rights have been violated, there will be no meaningful remedy available to those individuals.

d'appel fédérale ait rendu la sienne. Le constat qui s'impose est qu'ils ont clairement indiqué que le Conseil ne pouvait pas et ne devait pas rendre une décision avant de connaître l'issue du renvoi devant la Cour d'appel fédérale. Ils ont avancé que si le Conseil décidait d'imposer une mesure de redressement en dépit de leurs arguments contraires, celle-ci devait prendre la forme d'une déclaration de grève illégale non assortie d'une ordonnance d'interdiction, compte tenu des circonstances inhabituelles de l'affaire.

[116] La décision de la majorité et l'ordonnance d'interdiction feront en sorte que les membres du syndicat seront contraints de remplir le formulaire de demande en vue d'obtenir l'habilitation de sécurité, ce qui pourrait violer leurs droits, et de fournir des renseignements personnels de nature très délicate tels que des renseignements sur leur époux ou leur conjoint de fait, leurs empreintes digitales et leur image faciale – à des fins d'identification – leur pays d'origine, leur passeport, leur lieu de naissance, leurs études, leur adresse résidentielle dans les cinq dernières années et les divers voyages qu'ils ont effectués. Ces renseignements seront ensuite communiqués au ministre de Transports Canada qui procédera à des vérifications de leurs antécédents, au cours desquelles des renseignements pourraient être communiqués à des gouvernements étrangers où un demandeur a résidé ou séjourné durant les cinq dernières années. Or, il pourrait être déterminé que la collecte, l'utilisation et la communication de ces renseignements personnels sont inconstitutionnelles et portent atteinte aux droits individuels puisque la Cour d'appel fédérale n'a pas encore rendu sa décision quant aux questions portant sur la validité.

[117] Dans l'éventualité où la Cour d'appel fédérale détermine que le processus de demande d'habilitation de sécurité en matière de transport contrevient à la *Charte*, à la *Déclaration canadienne des droits*, à la *Loi canadienne sur les droits de la personne* et à la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, qu'adviendra-t-il des renseignements personnels qui auront été fournis aux employeurs, à Transports Canada ou à des gouvernements étrangers? La majorité du banc n'a pas prévu de mesure de protection des renseignements personnels au cas où il serait déterminé que le processus de demande d'habilitation de sécurité porte atteinte aux droits des employés. Le préjudice causé aux employés serait irréparable car dès que leurs droits auront été violés, les membres du syndicat ne disposeront d'aucun recours valable pour obtenir réparation.

[118] Based on the foregoing, I would have awaited the Federal Court of Appeal's decision before rendering a final decision in the matter.

File No. 26503-C

IN THE MATTER OF THE

Canada Labour Code

- and -

British Columbia Maritime Employers Association on behalf of its member companies, including DP World (Canada) Inc.; Fraser Surrey Docks Limited Partnership; TSI Terminal Systems Inc.; Cerescorp Company,

applicants,

- and -

International Longshore and Warehouse Union-Canada; International Longshore and Warehouse Union, Local 500; International Longshore and Warehouse Union, Local 502; International Longshore and Warehouse Union Ship & Dock Foremen, Local 514; International Longshore and Warehouse Union, Local 517,

respondents,

- and -

Attorney General of Canada; Syndicat des débardeurs, Local 375 of the Canadian Union of Public Employees; Maritime Employers Association; Vancouver Port Authority,

intervenors.

WHEREAS the Canada Industrial Relations Board (the Board) has received on September 24, 2007, an application from the applicants, pursuant to section 91 of the *Canada Labour Code (Part I–Industrial Relations)*, alleging that the respondents have declared or authorized an unlawful strike and that some of the applicants' employees, represented by the respondents, had engaged in an unlawful strike;

[118] Compte tenu de ce qui précède, j'aurais attendu de connaître la décision de la Cour d'appel fédérale avant de statuer de façon définitive sur la demande.

N° de dossier 26503-C

CONCERNANT LE

Code canadien du travail

- et -

British Columbia Maritime Employers Association pour le compte de ses entreprises membres, y compris DP World (Canada) inc.; Fraser Surrey Docks, société en commandite; TSI Terminal Systems inc.; Cerescorp Company,

requérantes,

- et -

International Longshore and Warehouse Union-Canada; International Longshore and Warehouse Union, section locale 500; International Longshore and Warehouse Union, section locale 502; International Longshore and Warehouse Union Ship & Dock Foremen, section locale 514; International Longshore and Warehouse Union, section locale 517,

intimés,

- et -

Procureur général du Canada; Syndicat des débardeurs, section locale 375 du Syndicat canadien de la fonction publique; Association des employeurs maritimes; Administration portuaire de Vancouver,

intervenants.

ATTENDU QUE le Conseil canadien des relations industrielles (le Conseil) a reçu des requérantes, le 24 septembre 2007, une demande en vertu de l'article 91 du *Code canadien du travail (Partie I – Relations du travail)*, dans laquelle elles allèguent que les intimés ont déclaré ou autorisé une grève illégale et que certains des employés des requérantes, qui sont représentés par les intimés, ont entamé une grève illégale;

AND WHEREAS the Board considered the written submissions from all parties and held a hearing in Vancouver, British Columbia, from November 5 to 8, 2007;

ET ATTENDU QUE le Conseil a examiné les observations écrites des parties et tenu une audience à Vancouver (Colombie-Britannique), du 5 au 8 novembre 2007;

AND WHEREAS the Board has decided that an application by the Attorney General of Canada under section 18.3(2) of the *Federal Courts Act* has removed from the Board's jurisdiction the consideration of certain issues relating to the validity of the *Marine Transportation Security Act*, 1994, c. 40, and the *Marine Transportation Security Regulations* SOR/2004-144, May 21, 2004, as amended;

ET ATTENDU QUE le Conseil a déterminé qu'une demande du procureur général du Canada en vertu du paragraphe 18.3(2) de la *Loi sur les Cours fédérales* a enlevé au Conseil le pouvoir d'examiner certaines questions ayant trait à la validité de la *Loi sur la sûreté du transport maritime*, 1994, ch. 40, et du *Règlement sur la sûreté du transport maritime*, DORS/2004-144, 21 mai 2004, tels que modifiés;

AND WHEREAS the Board has decided the remaining issues before it;

ET ATTENDU QUE le Conseil a tranché les autres questions qui lui ont été présentées;

AND WHEREAS section 3(1) of the *Code* provides that a strike includes a cessation of work or a refusal to work or to continue to work by employees, in combination, in concert or in accordance with a common understanding, and a slowdown of work or other concerted activity on the part of the employees in relation to their work that is designed to restrict or limit output;

ET ATTENDU QUE le paragraphe 3(1) du *Code* dispose qu'une grève s'entend notamment d'un arrêt du travail ou du refus de travailler, par des employés agissant conjointement, de concert ou de connivence, et d'un ralentissement du travail ou de toute autre activité concertée, de la part des employés, ayant pour objet la diminution ou la limitation du rendement;

AND WHEREAS the Board is of the view that an unlawful strike occurred when the respondents advised those of their members requiring security clearances to refuse to apply for same and those members in concert did in fact refuse to apply.

ET ATTENDU QUE le Conseil estime qu'une grève illégale a été entamée quand les intimés ont conseillé à leurs membres devant obtenir une habilitation de sécurité de refuser de présenter une demande en ce sens et que ces membres, de concert, ont refusé de présenter une demande.

NOW THEREFORE, in accordance with section 91(2) of the *Code*:

EN CONSÉQUENCE, et conformément au paragraphe 91(2) du *Code* :

(a) The Board declares that the respondents' request that certain of their members not apply for security clearances, and the concerted refusal by said members to apply for the security clearances, constitute an unlawful strike under the *Code*;

a) Le Conseil déclare que la demande des intimés visant à ce que certains de leurs membres s'abstiennent de présenter une demande en vue d'obtenir l'habilitation de sécurité nécessaire et le refus concerté des membres en question de présenter une demande en ce sens constituent une grève illégale au sens du *Code*;

(b) The Board orders that the respondents immediately revoke the declaration or authorization to strike and advise of such revocation immediately those members to whom it was directed;

b) Le Conseil ordonne aux intimés de rétracter immédiatement la déclaration ou de retirer l'autorisation de grève et d'en informer sur-le-champ les membres visés par la déclaration ou l'autorisation;

(c) The Board orders the respondents to cease and desist from participating in the unlawful strike;

c) Le Conseil ordonne aux intimés de s'abstenir de participer à la grève illégale;

(d) The Board further orders all members of the respondents to cease and desist from participating in

d) Le Conseil ordonne de plus aux membres des intimés de s'abstenir de participer, de concert, à la grève

concert in the unlawful strike and to perform all the duties of their employment;

(e) The Board orders the British Columbia Maritime Employers Association, via its member companies, to post copies of this order at conspicuous locations in all of its affected and necessary facilities where it can be read by its employees represented by the respondents;

(f) The Board specifically directs that the orders and declarations found herein shall take effect on January 8, 2008;

(g) This order, upon becoming effective, shall remain in full force and effect until the conditions of section 89 of the *Code* have been met, unless it is continued, modified or revoked pursuant to an application under section 93 of the *Code*.

ISSUED at Ottawa, this 20th day of December, 2007, by the Canada Industrial Relations Board.

(s) Graham Clarke
Vice-Chairperson

illégale et d'exécuter toutes les fonctions de leur emploi;

e) Le Conseil enjoint à la British Columbia Maritime Employers Association, par l'entremise de ses entreprises membres, d'afficher des copies de la présente ordonnance dans des endroits bien en vue dans tous ses locaux touchés et nécessaires où les employés qui sont représentés par les intimés pourront en prendre connaissance;

f) Le Conseil indique expressément que les mesures de redressement et déclarations contenues dans la présente prennent effet le 8 janvier 2008;

g) Une fois entrée en vigueur, la présente ordonnance s'applique jusqu'à ce que les conditions de l'article 89 du *Code* soient remplies, à moins qu'elle soit prorogée, modifiée ou révoquée conformément à une demande présentée en vertu de l'article 93 du *Code*.

DONNÉE à Ottawa, ce 20e jour de décembre 2007 par le Conseil canadien des relations industrielles.

(s) Graham Clarke
Vice-président

CASES CITED

Cyprus Anvil Mining Corporation (1976), 15 di 194; [1976] 2 Can LRBR 360; and 76 CLLC 16,045 (CLRB no. 69)

Health Services and Support-Facilities Subsector Bargaining Assn. v. *British Columbia* (2007), 283 D.L.R. (4th) 40

Manitoba (Attorney General) v. *Metropolitan Stores Ltd.*, [1987] 1 S.C.R. 110

Maritime Employers' Association (1986), 64 di 111 (CLRB no. 559)

Toronto District School Board, [2003] OLRB Rep. January/February 138

Tranchemontagne v. *Ontario (Director, Disability Support Program)*, [2006] 1 S.C.R. 513

STATUTES CITED

Canada Industrial Relations Board Regulations, 2001, s. 14

Canada Labour Code, Part I, ss. 3; 19.1; 20; 91(1), 91(2)

AFFAIRES CITÉES

Association des employeurs maritimes (1986), 64 di 111 (CCRT n° 559)

Cyprus Anvil Mining Corporation (1976), 15 di 194; [1976] 2 Can LRBR 360; et 76 CLLC 16,045 (CCRT n° 69)

Health Services and Support-Facilities Subsector Bargaining Assn. v. *British Columbia* (2007), 283 D.L.R. (4th) 40

Manitoba (Procureur général) c. *Metropolitan Stores Ltd.*, [1987] 1 R.C.S. 110

Toronto District School Board, [2003] OLRB Rep. January/February 138

Tranchemontagne c. *Ontario (Directeur du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées)*, [2006] 1 R.C.S. 513

LOIS CITÉES

Code canadien du travail, Partie I, art. 3; 19.1; 20; 91(1), 91(2)

Charte canadienne des droits et libertés

Canadian Bill of Rights

Canadian Charters of Rights and Freedoms

Canadian Human Rights Act

Federal Courts Act, ss.18.3(2); 28(2)

Marine Transportation Security Act

Marine Transportation Security Regulations, Part 5, ss. 503; 506; 507; 508; 509; 515; 517

Privacy Act

Déclaration canadienne des droits

Loi canadienne sur les droits de la personne

Loi sur la protection des renseignements personnels

Loi sur la sûreté du transport maritime

Loi sur les Cours fédérales, art. 18.3(2); 28(2)

Règlement de 2001 sur le Conseil canadien des relations industrielles, art. 14

Règlement sur la sûreté du transport maritime, Partie 5, art. 503; 506; 507; 508; 509; 515; 517

Canada Industrial Relations Board
Conseil canadien des relations industrielles

Vol. 9-07

Reasons for decision

Teamsters Canada Rail Conference,
applicant,
and
Canadian National Railway Company,
employer,
and
United Transportation Union,
bargaining agent.

CITED AS: Canadian National Railway Company

Board File: 26166-C

Decision No. 398
December 27, 2007

Application filed pursuant to section 24(3) of the *Canada Labour Code, Part I.*

Application for certification–Consent to file raid application during lawful strike–Back-to-work legislation–Practice and procedure–Determining issue of consent as a preliminary matter–Nothing in section 24(3) of the *Code* requires that the Board determine issue of consent as a preliminary matter–Board is master of its own proceedings–Board can choose to decide all issues, including any preliminary ones, at the same time once the parties have had the opportunity to make full submissions, including the question of whether at the time of filing of the application, a legal strike was still ongoing–Board saw fit to examine all of the parties' submissions in order to have a better and more comprehensive understanding of all issues, prior to making any determinations.

Application for certification–Consent to file raid application during lawful strike–Back-to-work legislation–Compelling production of documents–Membership evidence–Practice and procedure–The incumbent union is seeking the production of the cards/membership information in percentages–The incumbent union maintains that the fact the applicant

Motifs de décision

Conférence ferroviaire de Teamsters Canada,
requérante,
et
Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada,
employeur,
et
Travailleurs unis des transports,
agent négociateur.

CITÉ : Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada

Dossier du Conseil : 26166-C

Décision n° 398
Le 27 décembre 2007

Demande présentée en vertu du paragraphe 24(3) du *Code canadien du travail, Partie I.*

Demande d'accréditation – Consentement à présenter une demande visant à remplacer la syndicat durant une grève légale – Loi de retour au travail – Pratique et procédure – Le Conseil doit-il statuer à titre préliminaire sur la question du consentement – Rien dans le libellé du paragraphe 24(3) du *Code* n'oblige le Conseil à statuer, à titre préliminaire, sur la question du consentement – Le Conseil est maître de sa procédure – Le Conseil peut décider de trancher toutes les questions en même temps, y compris les questions préliminaires et la question visant à déterminer si une grève était en cours à la date de présentation de la demande, dès l'instant où les parties ont eu l'occasion de présenter leurs observations complètes – Le Conseil a jugé bon de prendre connaissance de toutes les observations des parties, afin de mieux comprendre l'ensemble des questions en litige avant de rendre ses décisions.

Demande d'accréditation – Consentement à présenter une demande visant à remplacer le syndicat durant une grève légale – Loi de retour au travail – Production de documents obligatoire – Preuve d'adhésion – Pratique et procédure – L'agent négociateur accrédité demande que le syndicat requérant lui fournisse des renseignements sur le pourcentage d'adhésions

union's membership evidence may have been collected during a lawful strike is relevant to the determination of whether the Board should grant consent–It is not necessary for the information requested to be produced in order to determine issue of consent–Nothing in the *Code* prevents employees from signing membership cards during a strike or lockout–The information on membership support is information relating to employee wishes and should not be produced on that basis as well–Incumbent union argues that the applicant union's membership cards are unreliable because they were signed at a time when they were really a show of support for the former incumbent union's General Chairpersons–When assessing membership support in a certification application the Board does not consider whether the choice of employees is the correct one–Board's role is to ensure that membership evidence meets the requirements set under the *Code* and that it was not obtained by fraud or duress–Employer requested the unions produce documents in order to show that the incumbent union's former General Chairperson intended to undermine the incumbent union through a planned unauthorized strike and thus fostered "allegiance" to the applicant union–Employer submits that the will of employees has been influenced by misrepresentation, coercion and intimidation–The essence of the information requested by the employer relates to internal union matters–The extent to which the Board may look at internal union documents when determining an application is always premised by the specific provisions of the *Code* under review–Information requested is not relevant to determining an application for certification where a union is seeking support of employees represented by an incumbent union.

obtenues – L'agent négociateur accrédité soutient que le fait que la preuve d'adhésion produite par le syndicat requérant a probablement été recueillie durant une grève légale est un élément dont le Conseil doit tenir compte pour déterminer s'il doit donner son consentement – Ces renseignements ne sont pas nécessaires pour trancher la question de l'obtention du consentement – Rien dans le *Code* n'interdit aux employés de signer des cartes d'adhésion durant une grève ou un lock-out – Les renseignements demandés au sujet de la preuve d'adhésion portent sur de l'information relative à la volonté des employés et ne devraient pas être communiqués – L'agent négociateur accrédité prétend que la preuve d'adhésion au syndicat requérant n'est pas fiable parce que les signatures recueillies se voulaient bien plus un témoignage de solidarité à l'endroit des anciens présidents généraux de l'agent négociateur accrédité – Quand vient le moment d'apprécier la preuve d'adhésion dans le contexte d'une demande d'accréditation, le Conseil ne se demande pas si les employés ont fait le bon choix – Le rôle du Conseil est de s'assurer que la preuve d'adhésion satisfait aux exigences du *Code* et qu'elle n'a pas été obtenue par des moyens frauduleux ou sous la contrainte – L'employeur a demandé à ce que les syndicats produisent les documents pour démontrer que l'ancien président général de l'agent négociateur accrédité a cherché à miner l'autorité de l'agent négociateur accrédité en provoquant le déclenchement d'une grève planifiée non autorisée, de manière à inciter les employés à prêter « allégeance » au syndicat requérant – L'employeur soutient que les employés ont été victimes de déclarations trompeuses, de coercition implicite et d'intimidation – Les renseignements demandés par l'employeur se rapportent essentiellement à des questions qui touchent au fonctionnement interne des syndicats – L'intérêt qu'il portera à des documents internes pour trancher une demande d'accréditation repose toujours sur les dispositions particulières du *Code* qui sont en cause – Les renseignements demandés ne sont d'aucun intérêt dans une demande d'accréditation dans laquelle un syndicat demande l'appui d'employés déjà représentés par un autre syndicat.

Application for certification–Consent to file raid application during lawful strike–Back-to-work legislation–Timeliness–Open period–Back-to-work legislation provided for an end to any strike action and imposed a Final Offer Selection process–It also extended the term of the collective agreement until the arbitrator appointed to conduct the Final Offer Selection process issued his award–Incumbent union

Demande d'accréditation – Consentement à présenter une demande visant à remplacer le syndicat durant une grève légale – Loi de retour au travail – Délai de présentation – Période de présentation prévue – La loi de retour au travail mettait fin à toute mesure de grève et imposait un processus d'arbitrage des propositions finales – La loi prolongeait également la durée de la convention collective jusqu'à ce que l'arbitre nommé

submits that application was untimely, because it was filed more than three months prior to the expiry date of the extended collective agreement–It was not Parliament's intent in passing the back-to-work legislation to defeat the rights of third parties to file applications for certification by artificially closing the open period–If it was Parliament's intent to affect other rights under the *Code* the back-to-work legislation could have clearly stated so–Board finds that the back-to-work legislation did not close the open period for the union to file its application.

rende sa décision à l'égard des propositions finales – L'agent négociateur accrédité soutient que la demande est hors délai parce qu'elle a été présentée plus de trois mois avant la nouvelle date d'expiration de la convention collective – L'intention du législateur en promulguant la loi de retour au travail n'était pas de priver des tierces parties de présenter des demandes d'accréditation, en mettant fin arbitrairement à la période de présentation prévue – Si l'intention du législateur avait été de porter atteinte aux autres droits reconnus par le *Code*, la loi de retour au travail l'aurait expressément indiqué – Le Conseil conclut que la loi de retour au travail n'a pas eu pour effet de mettre fin au délai prévu pour la présentation de la demande du syndicat.

Application for certification–Consent to file raid application during lawful strike–Back-to-work legislation–Definition of strike–Board is of the view that for the purposes of section 24(3) of the *Code*, the words "during a strike" must be given a liberal and broad interpretation–The term "strike" refers to a "state of economic warfare" that occurs over a certain period of time and not to the "weapons available to one party or the other"–Even if all the employees had returned to work for the period of time between the signing of the tentative settlement and the ratification vote, this does not mean that the economic warfare had ended or that the "window of opportunity" to file an application for certification or revocation was reopened–Strike or lockout action resumed as soon as the membership rejected the tentative agreement, this also constitutes evidence of the ongoing "state of economic warfare"–Although most employees had in fact returned to work, certain employees were still on strike–The "economic warfare" was still ongoing–The Board finds that at the time of the filing of its application for certification, a legal strike was still ongoing.

Demande d'accréditation – Consentement à présenter une demande visant à remplacer le syndicat durant une grève légale – Loi de retour au travail – Définition de grève – Le Conseil estime que pour l'application du paragraphe 24(3) du *Code*, les mots « pendant une grève » doivent être interprétés de manière libérale et au sens large – Le mot « grève » fait allusion à « une lutte économique » qui dure un certain temps et non « aux armes mises à la disposition de l'une ou l'autre partie » – Même si tous les employés avaient repris le travail entre la signature de l'entente provisoire et la tenue du vote de ratification, cela ne veut pas dire que la lutte économique avait pris fin ou que le « créneau » pendant lequel un syndicat peut présenter une demande d'accréditation ou de révocation s'est ouvert à nouveau – Les mesures de grève ou de lock-out ont repris de plus belle dès l'instant où les membres ont rejeté l'entente; c'est également la preuve que la « lutte économique » persistait – Si la plupart des employés avaient effectivement repris le travail, certains continuaient de faire la grève – La « lutte économique » persistait – Le Conseil conclut qu'à la date de présentation de la demande d'accréditation, une grève légale était en cours.

Application for certification–Consent to file raid application during lawful strike–Board's power to grant consent to a certification application is a discretionary one–Board will assess the facts of each case according to the objectives of the *Code*–Section 24(3) allows the Board to balance the competing labour relations issues involved during a challenge to the union's representation and bars unnecessary labour disruptions during a volatile time–It prevents undue interference with the collective bargaining process when the incumbent union is particularly vulnerable–During that time, the Board will normally only grant consent when

Demande d'accréditation – Consentement à présenter une demande visant à remplacer le syndicat durant une grève légale – Le Conseil possède le pouvoir discrétionnaire de consentir à la présentation d'une demande d'accréditation – Le Conseil doit apprécier les faits de chaque affaire à la lumière des objectifs du *Code* – Le paragraphe 24(3) permet au Conseil de concilier les divergences de vues en matière de relations du travail pendant que la représentation du syndicat est contestée et d'interdire tout arrêt de travail inutile durant une période d'incertitude – Elle met aussi un frein à toute ingérence injustifiée dans le processus des

compelling circumstances exist and when a proper labour relations purpose is to be served–There are compelling labour relations reasons and consequently a labour relations purpose to be served for the Board to grant consent–Granting consent would allow the employees in the bargaining unit to determine which union they choose to represent them as their bargaining agent without compromising the collective agreement put in place–It would encourage and foster sound and stable industrial relations as opposed to generate continuous complaints–In light of the compelling circumstances and the labour relations considerations of this case, the Board has decided to grant consent–Employees are being given an opportunity to decide which union they would like to represent them.

négociations collectives à un moment où le syndicat reconnu est particulièrement vulnérable – Durant cette période, le Conseil refuse généralement de donner son consentement, sauf s'il existe des raisons impérieuses d'agir et que son intervention permettrait l'atteinte d'objectifs valables liés aux relations du travail – Force est de constater qu'il existe des motifs impérieux en matière de relations du travail de consentir à sa présentation – Le fait de consentir à la présentation de la demande permettrait aux employés de l'unité de négociation de décider à quel syndicat ils veulent confier la tâche de les représenter à titre d'agent négociateur, sans compromettre l'existence de la convention collective – Cela aurait l'avantage d'encourager l'établissement de relations saines et stables, ce qui est nettement préférable à un flot continu de plaintes – Compte tenu des circonstances impérieuses et des considérations en matière de relations du travail qui existent en l'espèce, le Conseil a décidé de donner son consentement à la présentation de la demande – Les employés pourront décider par quel syndicat ils souhaitent être représentés.

A panel of the Board composed of Mr. Warren R. Edmondson, Chairperson, Ms. Julie M. Durette, former Vice-Chairperson, Mr. Douglas G. Ruck, Q.C., Vice-Chairperson, and Messrs. Daniel Charbonneau and Patrick J. Heinke, Members, considered the above-cited application.

Counsel of Record

Mr. James Shield, for the Teamsters Canada Rail Conference;
Mr. John A. Coleman, for the Canadian National Railway Company;
Mr. Brian Shell, for the United Transportation Union.

These reasons for decision were written by Ms. Julie M. Durette, former Vice-Chairperson.

I–Nature of the Application

[1] The present matter concerns an application for certification filed on March 1, 2007, by the Teamsters Canada Rail Conference (the TCRC or the applicant), pursuant to section 24 of the *Canada Labour Code (Part I–Industrial Relations)* (the *Code*). The TCRC is seeking to represent a unit of approximately

Un banc du Conseil composé de M. Warren R. Edmondson, Président, de Me Julie M. Durette, ancienne Vice-présidente, de Me Douglas G. Ruck, c.r., Vice-président, et de MM. Daniel Charbonneau et Patrick J. Heinke, Membres, a étudié la demande mentionnée ci-dessus.

Procureurs inscrits au dossier

Me James Shield, pour la Conférence ferroviaire de Teamsters Canada;
Me John A. Coleman, pour la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada;
Me Brian Shell, pour les Travailleurs unis des transports.

Les motifs de décision ont été rédigés par Me Julie M. Durette, ancienne Vice-présidente.

I – Nature de la demande

[1] L'affaire en instance se rapporte à une demande d'accréditation qui a été présentée le 1er mars 2007 par la Conférence ferroviaire de Teamsters Canada (la CFTC ou la requérante), en vertu de l'article 24 du *Code canadien du travail (Partie I – Relations du travail)* (le *Code*). La CFTC demande au Conseil de

2,800 employees working for the Canadian National Railway Company (CN or the employer), in Canada.

[2] This unit is currently represented by the United Transportation Union (the UTU or the bargaining agent). By order dated June 19, 2002 (order no. 8281-U), and confirmed on March 9, 2006 (order no. 9064-U), the UTU was certified as bargaining agent for a unit comprised of:

> all conductors, baggagepersons, brakepersons, car retarder operators, yardpersons, yard operations employees, switchtenders, yardmasters and assistant yardmasters working for the Canadian National Railway Company lines in Canada.

[3] On August 14, 2007, the Board issued an interim decision dealing with certain preliminary issues (see *Canadian National Railway Company*, August 14, 2007 (CIRB LD 1645)). In that decision, the Board denied a request by Mr. Guy Ethier, on behalf of a number of UTU Local Chairpersons across Central and Eastern Canada, to intervene as interested party. The Board also denied a request by the TCRC for a representation vote to be conducted under seal, pending the Board's determination of the merits of the present application.

II–Facts and Background

[4] In September 2006, CN and the UTU commenced collective bargaining to renew the collective agreement (four agreements) governing the terms and conditions of employment of the employees included in the above-described unit. The agreement expired on December 31, 2006.

[5] On February 10, 2007, the employees in the UTU bargaining unit commenced strike action against CN. On that same date, CN filed an illegal strike application pursuant to section 91 of the *Code*. The basis of CN's application was that the strike notice signed by the four UTU General Chairpersons on February 6, 2007, was not a valid strike notice under the terms of section 87.2(1) of the *Code* and that, consequently, any strike action was unlawful.

[6] On February 19, 2007, following a hearing on the matter, the Board, by way of an oral decision, dismissed CN's illegal strike application. The Board determined

l'accréditer à titre de représentant d'une unité composée d'environ 2 800 employés de la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada (le CN ou l'employeur) travaillant au Canada.

[2] L'unité en question est actuellement représentée par les Travailleurs unis des transports (le TUT ou l'agent négociateur). Dans une ordonnance datée du 19 juin 2002 (ordonnance nº 8281-U) et confirmée le 9 mars 2006 (ordonnance nº 9064-U), le TUT a été accrédité à titre d'agent négociateur d'une unité composée de :

> tous les conducteurs, bagagistes, serre-freins, opérateurs de rails-freins, agents de triage, préposés à l'exploitation de l'aire de triage, aiguilleurs, chefs de triage, chefs de triage adjoints travaillant pour les lignes canadiennes de la Compagnie des chemins de fer nationaux.

[3] Le 14 août 2007, le Conseil a rendu une décision provisoire relativement à certaines questions préliminaires (voir *Canadian National Railway Company*, 14 août 2007 (CCRI LD 1645)). Dans cette décision, le Conseil a rejeté une demande de M. Guy Ethier, pour le compte d'un certain nombre de présidents de sections locales du TUT dans les régions du Centre et de l'Est du Canada, visant à obtenir le statut de partie intéressée. Le Conseil a également rejeté une demande de la CFTC visant la tenue d'un scrutin de représentation, dont les bulletins seront conservés dans une boîte scellée, en attendant la décision du Conseil sur le bien-fondé de la présente demande.

II – Faits et contexte

[4] En septembre 2006, le CN et le TUT ont entamé des négociations en vue du renouvellement de la convention collective (il y en avait quatre) régissant les conditions d'emploi des employés de l'unité décrite ci-dessus. Cette convention a expiré le 31 décembre 2006.

[5] Le 10 février 2007, les employés de l'unité de négociation représentée par le TUT ont déclenché la grève au CN. Le même jour, le CN a présenté une demande de déclaration de grève illégale en vertu de l'article 91 du *Code*, au motif que le préavis de grève donné par les quatre présidents généraux du TUT, le 6 février 2007, ne constituait pas un préavis valide en vertu du paragraphe 87.2(1) du *Code* et que toute mesure de grève était donc illégale.

[6] Le 19 février 2007, après avoir entendu les arguments des parties, le Conseil a rejeté de vive voix la demande de déclaration de grève illégale. Il a statué

that the strike notice was valid and that the UTU members were legally on strike. The Board issued its written reasons for its decision on March 2, 2007 (see *Canadian National Railway Company*, [2007] CIRB no. 379).

[7] On February 23, 2007, back-to-work legislation, Bill C-46, *An Act to provide for the resumption and continuation of railway operations* (*Railway Continuation Act, 2007*), 1st Sess. (Royal Assent April 18, 2007), was tabled in the House of Commons. The next day, the UTU and CN reached a tentative memorandum of settlement, subject to membership ratification. CN and the UTU also negotiated an agreement entitled "Interim Work Protocol pending resolution of the strike and the conclusion of collective agreements." Pursuant to the work protocol, the parties agreed that employees could return to work on an interim basis pending the completion of the ratification process by the UTU members. A significant number of UTU members returned to work during the ratification process.

[8] Further to a request by the UTU for information relating to the specific number of employees who had returned to work, CN filed a chart without employees' names, which indicated the number of employees in the bargaining unit who were on "strike absence" on each of the days from February 24 to March 1, 2007.

[9] The employer's chart indicates that 1,246 employees were on strike absence on February 24, 2007, when the UTU and CN reached a tentative settlement. On that same day, the UTU issued the following directions to its members, in which it requested and encouraged them to return to work during the ratification process:

> We are once again **requesting and encouraging** our membership to return to work during the ratification process. We believe this is our only opportunity to hopefully avoid the "BACK TO WORK LEGISLATION" introduced by the government.

[10] The next day, 1,306 employees were on strike absence. In a letter to its membership dated February 26, 2007, the UTU again directed its members to discontinue any strike action, including picketing,

[7] Le 23 février 2007, une loi de retour au travail, en l'occurrence le Projet de loi C-46, *Loi prévoyant la reprise et le maintien des services ferroviaires* (*Loi de 2007 sur le maintien des services ferroviaires*), 1ere sess. (sanction royale le 18 avril 2007), a été déposée à la Chambre des communes. Le lendemain, le TUT et le CN ont conclu une entente de principe, sous réserve de sa ratification par les membres. Ils ont également négocié une entente intitulée « Protocole provisoire de retour au travail en attendant la résolution de la grève et la conclusion des conventions collectives » (traduction) par laquelle les parties convenaient que les employés reprenaient provisoirement le travail en attendant l'issue du processus de ratification par les membres du TUT. Une grande partie des membres du TUT ont repris le travail durant ce processus.

[8] En réponse à une demande du TUT visant à obtenir de l'information au sujet du nombre exact d'employés qui avaient repris le travail, le CN a produit un tableau indiquant le nombre d'employés de l'unité de négociation qui étaient « en grève » chaque jour de la période allant du 24 février au 1er mars 2007, sans préciser leurs noms.

[9] Le tableau de l'employeur montre que 1 246 employés étaient en grève le 24 février 2007, jour de la conclusion de l'entente de principe entre le TUT et le CN. Le même jour, le TUT a adressé le message suivant à ses membres, dans lequel il leur demandait de reprendre le travail durant le processus de ratification et les exhorte à le faire :

> Nous **demandons** à nouveau à nos membres de reprendre le travail durant le processus de ratification et nous les **exhortons** à le faire. Nous croyons que c'est notre seule chance d'éviter, nous l'espérons bien, que le gouvernement n'introduise une « LOI DE RETOUR AU TRAVAIL ».
>
> (traduction)

[10] Le lendemain, 1 306 employés étaient toujours en grève. Dans une lettre en date du 26 février 2007 adressée aux membres, le TUT les exhortait à nouveau à mettre un terme à leurs mesures de grève, y compris

during the ratification process and to return to work as soon as possible.

[11] On February 27, 2007, the back-to-work legislation was placed in abeyance pending the outcome of the ratification process. According to the employer's chart, 823 employees were on strike absence on that day. The following day, the number of employees on strike absence was down to 325.

[12] On March 1, 2007, the day the TCRC filed the present certification application, 158 employees in the bargaining unit were on strike absence, which represented between 5 to 7% of the UTU membership.

[13] The above numbers provided by CN with respect to the number of employees on strike absence were not challenged by the UTU or the TCRC.

[14] On April 10, 2007, 79% of the UTU membership rejected the February 24, 2007, tentative settlement agreement reached between CN and the UTU.

[15] On April 18, 2007, Parliament passed back-to-work legislation, Bill C-46, entitled the *Railway Continuation Act, 2007*. It provided for an end to any strike action and imposed a Final Offer Selection process. It also extended the term of the collective agreement until such time as the arbitrator appointed to conduct the Final Offer Selection process issued his award or before, if the parties were able to reach an agreement during the Final Offer Selection process.

[16] On April 23, 2007, Mr. Andrew C.L. Sims, Q.C., was appointed arbitrator to conduct the Final Offer Selection process, pursuant to the *Railway Continuation Act, 2007*. He issued his Final Offer Selection Award on July 20, 2007.

III–Issues Raised

[17] The parties' extensive submissions in the present application raise several issues, which are both of a procedural and of a substantive nature. The procedural issues include: 1) whether the Board should hold an oral hearing in the present matter; 2) whether the Board should first determine the issue of consent pursuant to section 24(3) of the *Code*, as a preliminary issue, prior to processing the present application; and 3) whether the Board should grant the requests by the UTU and CN

aux lignes de piquetage, durant le processus de ratification et à reprendre le travail le plus rapidement possible.

[11] Le 27 février 2007, la loi de retour au travail a été mise en suspens en attendant l'issue du processus de ratification. Selon le tableau fourni par l'employeur, 823 employés étaient en grève ce jour-là. Le lendemain, ce nombre avait chuté à 325.

[12] Le 1er mars 2007, le jour où la CFTC a présenté la demande d'accréditation en instance, 158 employés de l'unité de négociation étaient en grève, ce qui représentait entre 5 à 7 % des membres du TUT.

[13] Les données fournies par le CN relativement au nombre d'employés qui étaient en grève n'ont pas été contestées par le TUT ni la CFTC.

[14] Le 10 avril 2007, 79 % des membres du TUT ont rejeté l'entente de principe conclue entre le CN et le TUT en date du 24 février 2007.

[15] Le 18 avril 2007, le Parlement a promulgué la loi de retour au travail, en l'occurrence le projet de loi C-46 intitulé *Loi de 2007 sur le maintien des services ferroviaires*, qui mettait fin à toute mesure de grève et imposait un processus d'arbitrage des propositions finales. La loi prolongeait également la durée de la convention collective jusqu'à ce que l'arbitre nommé rende sa décision à l'égard des propositions finales, ou avant, si les parties réussissaient à conclure une convention collective au cours du processus.

[16] Le 23 avril 2007, Me Andrew C.L. Sims, c.r., a été nommé à titre d'arbitre affecté au processus d'arbitrage des propositions finales sous le régime de la *Loi de 2007 sur le maintien des services ferroviaires*. Il a rendu sa décision le 20 juillet 2007.

III – Questions soulevées

[17] Les observations détaillées des parties en l'espèce soulèvent plusieurs questions, de procédure comme de fond. Les questions de procédure sont les suivantes : 1) le Conseil doit-il tenir une audience dans la présente affaire? 2) le Conseil doit-il statuer d'abord sur la question du consentement exigé par le paragraphe 24(3) du *Code*, à titre préliminaire, avant de trancher la demande? et 3) le Conseil doit-il accueillir la demande du TUT et du CN visant la production de certains

for production of certain documents. The substantive issues include: 1) the effect, if any, of the *Railway Continuation Act, 2007* on the timeliness of the TCRC's application; 2) whether at the time of filing of the present application there was an ongoing strike; and if so, 3) whether the Board should grant the required consent pursuant to section 24(3) of the *Code*; and finally 4) the appropriateness of the bargaining unit applied for.

[18] The Board will deal with each of these issues in turn. In order to facilitate the understanding of the present decision, the Board will summarize the positions of the parties and set out its determination for each of these issues, under separate headings.

IV–Procedural Issues

A–The Need for an Oral Hearing

1–Positions of the Parties

[19] The TCRC takes the position that an oral hearing is not required to determine the issues in the present application and that the Board should, as per its general practice in a contested displacement application, order a representation vote.

[20] The UTU takes the position that the Board should conclude that the TCRC's application is untimely. In the event that the Board concludes that there was an ongoing strike and that the TCRC's application remained otherwise timely, the UTU submits that this is not a proper case for the Board to exercise its discretion to grant consent. The UTU wishes to lead evidence in support of its position on the issue of consent and requests an oral hearing or at minimum a case management meeting with the Board. It submits that this is necessary because the issues in the present certification application are "novel and exceptional." The UTU submits that a case management meeting would allow for a discussion regarding the proper approach to be adopted by the Board in determining the issues raised, including the question of whether it is appropriate for the Board to hear oral evidence.

[21] CN initially took the position that a preliminary hearing was necessary in order to present evidence on the question of the required consent, pursuant to

documents? Les questions de fond sont les suivantes : 1) quel est l'effet, le cas échéant, de la *Loi de 2007 sur le maintien des services ferroviaires* sur la période prévue pour la présentation de la demande de la CFTC? 2) y avait-il une grève en cours au moment de la présentation de la demande en instance?, le cas échéant, 3) le Conseil doit-il donner son consentement en vertu du paragraphe 24(3) du *Code*? et, finalement, 4) l'unité de négociation visée par la demande est-elle habile a négocier collectivement?

[18] Le Conseil examinera chacune de ces questions à tour de rôle. Afin de faciliter la compréhension de la présente décision, le Conseil résumera les positions des parties et exposera sa décision sur chacune des questions, sous des rubriques distinctes.

IV – Les questions de procédure

A – La nécessité d'une audience

1 – Position des parties

[19] La CFTC prétend qu'il n'est pas nécessaire de tenir une audience pour trancher les questions dans la présente affaire et que le Conseil doit ordonner la tenue d'un scrutin de représentation, comme il a l'habitude de le faire quand une demande visant à déloger un syndicat est contestée.

[20] Le TUT est d'avis que le Conseil doit conclure que la demande de la CFTC a été présentée en dehors des délais prescrits. Si le Conseil conclut qu'une grève était en cours et que la demande de la CFTC a par ailleurs été présentée dans les délais prescrits, le TUT avance qu'il ne s'agit pas d'un cas où le Conseil doit exercer son pouvoir discrétionnaire et donner son consentement à la présentation de la demande. Le TUT souhaite produire de la preuve à l'appui de ses arguments sur la question du consentement et demande la tenue d'une audience publique ou, à tout le moins, d'une réunion de gestion de l'affaire avec le Conseil. Il affirme que cette mesure est nécessaire du fait que les questions qui sont soulevées ici sont à la fois « traitées pour la première fois et exceptionnelles ». Il ajoute que la tenue d'une réunion de gestion de l'affaire permettrait de discuter de la manière dont le Conseil doit procéder afin de trancher les questions en litige, y compris celle ayant trait à la tenue d'une audience.

[21] Le CN a initialement insisté sur la nécessité de tenir une audience préliminaire afin de produire des éléments de preuve sur la question du consentement

section 24(3) of the *Code*, prior to the Board dealing with the merits of the application. However, in its latest submissions, CN states that it is anxious to have a resolution to these proceedings, so that the employer and the employees can move forward with a confirmed bargaining agent. It maintains that this is in the best interests of the employees and the employer and therefore requests that the application now be determined as soon as possible.

2–Decision

[22] Section 16.1 of the *Code* provides that the Board may decide any matter before it without holding an oral hearing. This section was enacted in the 1999 most recent amendments to the *Code*. The Federal Court of Appeal has found in *Raymond et al.* v. *Syndicat des travailleurs et travailleuses des postes* (2004), 318 N.R. 319; and 2004 CLLC 220-020 (F.C.A., no. A-686-02), that as a result of this statutory amendment, the Board now has greater discretion as to whether to hold a hearing.

[23] The Board's general practice in processing certification applications, even prior to the 1999 amendments to the *Code*, was not to hold oral hearings in certification applications. In fact, the Board's administrative process for dealing with certification applications has been streamlined as a result of amendments to the *Code* back in 1978. Since then, the Board has significantly reduced the number of oral hearings it holds in applications for certification, because in most cases, the relevant facts can be placed before the Board by way of written submissions.

[24] In rare cases, there are issues that may necessitate a hearing, such as some applications that raise an issue relating to the constitutional jurisdiction of the Board. However, neither the complexity nor the unusual factual circumstances of a case necessarily trigger the need for a hearing, if the Board can deal with the issues on the basis of the written submissions alone (see *Bank of Montreal, Sherbrooke, Quebec* (1986), 68 di 67 (CLRB no. 604)). The Federal Court of Appeal has upheld this practice of the Board on several occasions since 1978 (see *Durham Transport Inc.* v. *International Brotherhood of Teamsters, Chauffeurs, Warehousemen & Helpers of America, Local union 141* (1977), 21 N.R. 20 (F.C.A., no. A-553-77); *Greyhound Lines of*

exigé par le paragraphe 24(3) du *Code*, avant que le Conseil se penche sur le bien-fondé de la demande. En revanche, dans ses dernières observations, le CN indique qu'il tient à ce que cette procédure se termine au plus vite afin que l'employeur et les employés puissent poursuivre leurs relations de travail avec un agent négociateur dont l'accréditation aura été confirmée. Le CN se dit d'avis que c'est dans le meilleur intérêt de l'employeur et des employés; il demande en conséquence que la demande d'accréditation soit tranchée le plus rapidement possible.

2 – Décision

[22] Le paragraphe 16.1 du *Code* prévoit que le Conseil peut trancher toute affaire dont il est saisi sans tenir d'audience. Cette disposition a été édictée en 1999 lors du dernier remaniement du *Code*. La Cour d'appel fédérale a conclu dans l'arrêt *Raymond et al.* v. *Syndicat des travailleurs et travailleuses des postes* (2004), 318 N.R. 319; et 2004 CLLC 220-020 (C.A.F., dossier n° A-686-02), que par suite de cette modification législative, le Conseil possédait désormais un pouvoir discrétionnaire accru de décider de tenir ou non une audience.

[23] Dans le cadre des demandes d'accréditation, le Conseil a généralement l'habitude, et c'était le cas même avant le remaniement du *Code* en 1999, de ne pas tenir d'audience. En fait, cette simplification du processus administratif remonte à 1978, quand des modifications ont été apportées au *Code*. Depuis, le Conseil a considérablement réduit le nombre d'audiences qu'il tient pour statuer sur des demandes d'accréditation parce que les parties peuvent généralement lui présenter les faits pertinents dans des observations écrites.

[24] Il arrive, dans des cas rarissimes, que des questions nécessitent la tenue d'une audience, comme lorsqu'une demande soulève une question ayant trait à la compétence constitutionnelle du Conseil. Il n'en reste pas moins que ni la complexité ni les faits exceptionnels d'une cause ne sont matière à ordonner la tenue d'une audience lorsqu'il est possible de statuer sur les questions à partir des observations écrites des parties seulement (voir *Banque de Montréal, Sherbrooke (Québec)* (1986), 68 di 67 (CCRT n° 604)). La Cour d'appel fédérale a confirmé la pertinence de cette ligne de conduite du Conseil à plusieurs occasions depuis 1978 (voir *Durham Transport Inc.* c. *Fraternité internationale d'Amérique des camionneurs,*

Canada v. *Canada (Labour Relations Board)* (1978), 24 N.R. 382 (F.C.A., no. A-324-78); and *C.S.P. Foods Ltd.* v. *Grain Services Union (CLC) et als*, [1979] F.C. 23; and (1978) 25 N.R. 91 (F.C.A., no. A-201-78)).

[25] More recently, in *Coastal Shipping Limited*, [2005] CIRB no. 309, the Board reiterated its general practice of not holding an oral hearing in applications for certification. With a view of ensuring administrative efficiency and expediting the certification process, the Board has recently implemented a new process whereby a schedule is established with specific time frames for the filing of the parties' written submissions and documents and for the completion of the investigating officer's report to the Board. The Board then determines how best to proceed, depending on the specific circumstances of each case.

[26] In the present matter, as in all certification applications filed with the Board, upon receipt of the application, the Regional Director forwarded a letter to the parties explaining the certification process and reminding them that the Board is entitled to decide any matter before it without holding an oral hearing.

[27] When the UTU requested the Board to set aside its usual schedule and replace it with a litigation timetable to determine the issue of consent as a preliminary matter, the Board directed the parties to address this issue within their respective responses and replies and extended the time limit for the parties to file their submissions. The Board again reminded the parties that it could decide the matter without holding an oral hearing. Given the nature of the issues raised, the schedule for processing the application was modified to allow the parties to make full written submissions.

[28] It is not disputed that the circumstances surrounding the present application and some of the issues raised are somewhat unusual. However, for the most part, the relevant facts are not in dispute nor have the parties raised any significant issues of credibility. What is in dispute is the application of the facts to the issues and their relevance to the determination of the application. In this regard, the parties have clearly related their respective positions on all of the issues

chauffeurs, préposés d'entrepôts et aides, section locale 141 (1977), 21 N.R. 20 (C.A.F., dossier n° A-553-77); *Greyhound Lines of Canada* c. *Canada (Conseil canadien des relations du travail)* (1978), 24 N.R. 382 (C.A.F., dossier n° A-324-78); et *C.S.P. Foods Ltd.* c. *Grain Services Union (CLC) et autres*, [1979] C.F. 23; et (1978) 25 N.R. 91 (C.A.F., dossier n° A-201-78)).

[25] Plus récemment, dans *Coastal Shipping Limited*, [2005] CCRI n° 309, le Conseil a rappelé qu'il avait généralement l'habitude de ne pas tenir d'audience pour statuer sur des demandes d'accréditation. Dans l'optique d'accroître l'efficacité de ses services administratifs et d'accélérer le processus d'accréditation, le Conseil a récemment mis en place un nouveau processus consistant à établir un calendrier avec des échéanciers précis pour la production des documents et des observations écrites et la réception du rapport de l'agent enquêteur. Le Conseil détermine ensuite quelle est la meilleure façon de procéder en fonction des faits particuliers de chaque affaire.

[26] Dans ce cas-ci, comme dans toutes les demandes d'accréditation présentées au Conseil, dès la réception de la demande, le directeur régional a écrit aux parties pour leur expliquer le processus d'accréditation et leur rappeler que le Conseil est en droit de trancher toute affaire dont il est saisi sans tenir d'audience.

[27] Quand le TUT a demandé au Conseil d'établir un calendrier propre au litige plutôt que le calendrier habituel, afin de trancher la question du consentement de façon préliminaire, le Conseil a demandé aux parties de lui présenter leurs arguments sur cette question dans le cadre de leurs réponses et répliques respectives, et a prolongé le délai prévu pour la réception de leurs observations. Le Conseil leur a de nouveau rappelé qu'il pouvait trancher l'affaire sans tenir d'audience. Compte tenu de la nature des questions soulevées, le calendrier d'examen de la demande a été modifié afin de permettre aux parties de lui soumettre des observations écrites complètes.

[28] Il est non contesté que les circonstances entourant la demande en instance et une partie des questions en litige sont assez exceptionnelles. Il n'en reste pas moins que les faits pertinents ne sont pas contestés pour la plupart et que les parties n'ont pas soulevé de questions importantes relativement à la crédibilité de la preuve. Ce qui est contesté c'est l'application des faits aux questions en litige et leur pertinence pour trancher la demande. À cet égard, les parties ont clairement énoncé

raised in their extensive written submissions, including the policy and labour relations purposes that would justify the Board granting consent pursuant to section 24(3) of the *Code*.

[29] In fact, given the nature of the issues raised in the present application, and to keep the Board up to date on the progress of the back-to-work legislation and the Final Offer Selection process, the Board has received and accepted more submissions from the parties than in a usual certification application. The Board also provided the parties with a further opportunity to complete their submissions on the issue of the effect of the *Railway Continuation Act, 2007*, after its review of the parties' submissions and the investigating officer's preliminary report.

[30] Having carefully considered the parties' submissions, the Board is of the view that it will not depart from its normal practice of not holding an oral hearing, despite the UTU's request for one and despite the unusual circumstances of the present application or the issues raised herein. The Board is satisfied that it can determine all of the issues on the basis of the written submissions of the parties.

B–Determining the Issue of Consent as a Preliminary Matter

1–Positions of the Parties

[31] Both the UTU and CN argue that the processing of the TCRC's application for certification should be held in abeyance until the Board first determines whether it will grant consent pursuant to section 24(3) of the *Code*.

[32] CN takes the position that the issue of consent should be determined as a preliminary matter. It argues that there can be no valid application for certification, and therefore no processing of such application, until the issue of consent is determined by the Board.

[33] As well, both the UTU and CN objected to the Board's usual direction that CN produce employee lists to the TCRC, until the Board determines the issue of consent. According to the UTU, until the Board disposes of the issue of the required consent and determines whether the present application can proceed, it is premature to direct the production of any employee

leurs positions respectives dans leurs observations écrites détaillées sur les questions en litige, y compris les objectifs en matière de relations de travail et de principe qui pourraient inciter le Conseil à donner son consentement en vertu du paragraphe 24(3) du *Code*.

[29] En fait, en raison de la nature des questions en litige dans la présente affaire, et afin de se tenir au courant de l'évolution de la loi de retour au travail et du processus d'arbitrage des propositions finales, le Conseil a reçu et accepté plus d'observations des parties qu'il ne le fait généralement dans les demandes d'accréditation. Le Conseil a également fourni aux parties une occasion supplémentaire de compléter leurs observations sur la question des conséquences de la *Loi de 2007 sur le maintien des services ferroviaires*, après avoir examiné leurs observations et le rapport préliminaire de l'agent enquêteur.

[30] Ayant examiné attentivement les observations des parties, le Conseil a décidé de ne pas déroger à sa pratique habituelle de ne pas tenir d'audience, en dépit de la demande du TUT et malgré les circonstances exceptionnelles de la demande en instance ou les questions qui y sont soulevées. Le Conseil est convaincu qu'il peut trancher toutes les questions en litige en s'appuyant sur les observations écrites des parties.

B – Le Conseil doit-il statuer à titre préliminaire sur la question du consentement?

1 – Position des parties

[31] Tant le TUT que le CN prétendent que la demande d'accréditation de la CFTC doit être mise en suspens en attendant que le Conseil détermine d'abord s'il donne son consentement en vertu du paragraphe 24(3) du *Code*.

[32] Le CN soutient que la question du consentement doit être tranchée à titre préliminaire et que la demande d'accréditation ne peut être considérée comme valide et, partant, faire l'objet d'une décision tant que le Conseil ne s'est pas prononcé sur cette question.

[33] De même, le TUT et le CN s'opposent tous deux à ce que le Conseil enjoigne au CN, comme c'est généralement le cas, de produire les listes d'employés à la CFTC, tant que la question du consentement n'a pas été tranchée. Le TUT estime que tant que le Conseil ne s'est pas prononcé sur cette question et n'a pas déterminé si la demande en instance peut être examinée,

lists to the TCRC. Providing such lists, it argues, would be prejudicial in any future certification applications.

2–Decision

[34] Section 24(3) of the *Code* provides that an application for certification must not, except with the consent of the Board, be made during a strike or lockout. Nothing in the section, as written, requires that the Board determine the issue of consent, if applicable, as a preliminary matter separate from the other issues raised by the application.

[35] As a quasi-judicial tribunal, the Board is master of its own proceedings. As such, it enjoys great discretion and flexibility in the manner in which it chooses to process the different applications and complaints before it (see *Komo Construction Inc.* v. *Commission des relations de Travail du Québec*, [1968] S.C.R. 172; and *Cargill Limited*, [2003] CIRB no. 215; and 107 CLRBR (2d) 1). Consequently, even if a preliminary issue is raised, the Board can choose to decide all issues, including any preliminary ones, at the same time once the parties have had the opportunity to make full submissions.

[36] In the case at hand, the Board found it preferable to receive and review the full submissions of the parties in order to determine whether it would exercise its discretion to grant consent, should consent be required under the circumstances. It is worth noting that the question of whether there was an ongoing strike at the time the application was filed is a contested issue. In circumstances where there is no dispute that a strike is ongoing and that section 24(3) applies, it may be preferable from a procedural perspective, to determine the consent issue as a preliminary matter. This was not the case in the present matter. The TCRC clearly submitted as its main position that there was no longer a strike at the relevant time and that the Board's consent pursuant to section 24(3) of the *Code* was not required. In addition, the UTU also raised as an issue the effect of the back-to-work legislation on the timeliness of the present application. It argues, as the Board will elaborate later in the present decision, that the *Railway Continuation Act, 2007* had the effect of rendering the application untimely.

il serait prématuré d'enjoindre au CN de produire des listes d'employés à la CFTC car cela serait préjudiciable à toute future demande d'accréditation.

2 – Décision

[34] Le paragraphe 24(3) du *Code* prévoit qu'une demande d'accréditation ne peut, sans le consentement du Conseil, être présentée pendant une grève ou un lock-out. Rien dans le libellé de cette disposition n'oblige le Conseil à statuer, à titre préliminaire, sur la question du consentement, s'il y a lieu, c'est-à-dire séparément des autres questions en litige.

[35] À titre de tribunal quasi judiciaire, le Conseil est maître de sa procédure. Il dispose dès lors d'une latitude appréciable et d'une grande souplesse pour statuer sur les demandes et les plaintes comme il l'entend (voir *Komo Construction Inc.* v. *Commission des relations de Travail du Québec*, [1968] S.C.R. 172; et *Cargill Limitée*, [2003] CCRI n° 215; et 107 CLRBR (2d) 1). Ainsi, même si une question préliminaire est soulevée, le Conseil peut décider de trancher toutes les questions en même temps, y compris les questions préliminaires, dès l'instant où les parties ont eu l'occasion de présenter leurs observations complètes.

[36] Dans la présente affaire, le Conseil a jugé préférable de recevoir et d'examiner les observations complètes des parties afin de déterminer s'il devait exercer son pouvoir discrétionnaire de donner son consentement, si tant est qu'il doive le faire dans les circonstances. Mentionnons que la question visant à déterminer si une grève était en cours à la date de présentation de la demande figure au nombre des questions en litige. Dans les cas où les parties ne contestent pas le fait qu'une grève est en cours et que le paragraphe 24(3) s'applique, il peut être préférable, du strict point de vue de la procédure, de statuer de façon préliminaire sur la question du consentement. Ce n'était cependant pas le cas dans la présente affaire. La CFTC affirme catégoriquement dans ses observations principales qu'il n'y avait pas de grève en cours à la date de présentation de sa demande et que le Conseil n'a pas à donner son consentement en vertu du paragraphe 24(3) du *Code*. Ajoutons à cela que le TUT soulève également la question de l'effet de la loi de retour au travail sur le délai de présentation de la demande. Il estime que la *Loi de 2007 sur le maintien des services ferroviaires* a eu pour effet de rendre la demande hors délai; c'est là un point sur lequel le Conseil reviendra dans la présente décision.

[37] In the present matter, the Board saw fit to examine all of the parties' submissions, including those on the issue of consent pursuant to section 24(3) of the *Code*, as well as on the possible effect of the *Railway Continuation Act, 2007*, in order to have a better and more comprehensive understanding of all issues, prior to making any determinations.

[38] A similar approach was taken by the Board's predecessor, the Canada Labour Relations Board (CLRB), in *Air Canada* (1976), 18 di 66; and 77 CLLC 16,062 (CLRB no. 70), a matter in which the issue of consent was also raised under section 124(3) (now section 24(3)) of the *Code*:

> ... At the hearing of the application the Board did not treat the matter of timeliness as a preliminary matter and proceeded to hear the application. The facts revealed during the course of the hearing into the three cases have convinced the Board that a final determination by it of all issues in dispute might possibly resolve or alleviate the present industrial relations problems.
>
> (pages 85; and 326)

C–Request for Production of Documents by the UTU

1–Positions of the Parties

[39] The UTU requested information from the employer pertaining to the number of bargaining unit employees who had returned to work on each of the days from February 24 to March 1, 2007, as well as the number of bargaining unit employees who were working in the week prior to the commencement of the strike. As stated earlier, in its submission of March 23, 2007, CN provided a chart establishing the number of employees at work, available for work, or on continuing strike absence prior to the commencement of the strike on February 10, 2007, and following the February 24 tentative memorandum of settlement up to March 1, 2007. Consequently, there is no need to address this particular request.

[40] The UTU also requested the production of information pertaining to the specific time periods during which the TCRC membership evidence was collected. The UTU is seeking the production from the TCRC, or the Board, of the cards/membership information in percentages obtained during four separate time periods. The UTU maintains that the fact

[37] Dans la présente affaire, le Conseil a jugé bon de prendre connaissance de toutes les observations des parties, y compris celles sur la question du consentement en vertu du paragraphe 24(3) du *Code* et sur l'effet possible de la *Loi de 2007 sur le maintien des services ferroviaires*, afin de mieux comprendre l'ensemble des questions en litige avant de rendre ses décisions.

[38] Le prédécesseur du présent Conseil, le Conseil canadien des relations du travail (CCRT), a adopté une approche semblable dans *Air Canada* (1976), 18 di 66; et 77 CLLC 16,062 (CCRT n° 70), une affaire qui portait sur la question du consentement en vertu du paragraphe 124(3) (devenu le paragraphe 24(3)) du *Code* :

> . . À l'audition, le Conseil ne s'est pas arrêté à la question de l'opportunité, préférant entendre tout de suite la requête en accréditation. Les faits qui ont été révélés à l'audition des trois causes ont convaincu le Conseil qu'en réglant définitivement toutes les questions en litige il pourrait sans doute résoudre ou atténuer le conflit de travail en cours
>
> (pages 85; et 326)

C – La demande du TUT visant la production de documents

1 – Position des parties

[39] Le TUT demande que l'employeur lui fournisse des renseignements sur le nombre d'employés de l'unité de négociation qui étaient de retour au travail chaque jour de la période allant du 24 février au 1er mars 2007, de même que sur le nombre d'employés qui étaient au travail la semaine précédant le déclenchement de la grève. Comme nous l'avons déjà indiqué, dans ses observations en date du 23 mars 2007, le CN a fourni un tableau indiquant le nombre d'employés qui étaient soit au travail, soit disponibles pour travailler, soit en grève avant le déclenchement de la grève le 10 février 2007 et après la conclusion de l'entente de principe, soit du 24 février au 1er mars 2007. Il n'est donc pas nécessaire de statuer sur cette demande particulière.

[40] Le TUT demande également des renseignements relativement aux périodes particulières durant lesquelles la CFTC a recueilli sa preuve d'adhésion. Il demande que la CFTC, ou le Conseil, lui fournisse des renseignements sur le pourcentage d'adhésions obtenues durant quatre périodes particulières. Il soutient que le fait que la preuve d'adhésion produite par la

the TCRC's membership evidence in support of its application for certification may have been collected during a lawful strike is relevant to the determination of whether the Board should grant consent and, consequently, entertain the TCRC's application. The UTU submits that the production of cards/membership evidence by percentages only for specific times would not reveal the identity of employees who have signed TCRC cards and would therefore not constitute disclosure of confidential information relating to employee wishes.

[41] The TCRC objects to the disclosure to the UTU of any particulars of its membership evidence. According to the TCRC, percentages of its membership evidence constitute sensitive and confidential information. It also submits that the dates selected by the UTU to determine the time periods during which the membership evidence was collected are based primarily on the activities of the former UTU General Chairpersons and are of no relevance to the Board in the context of the present application.

2–Decision

[42] By letter dated March 22, 2007, the Board addressed the UTU's request. The Board determined the following:

> The information requested from the Board is information pertaining to the specific time periods during which the membership evidence was collected. ..
>
> . .
>
> With respect to the information pertaining to the time the membership evidence was collected, the UTU asks for the percentage of cards dated within each of four separate time periods, and maintains it is relevant to the Board's exercise of discretion under section 24(3). However, as of yet, there is no precise formulation of the arguments to be presented nor any explanation as to how knowledge of the specific percentages requested will necessarily enhance such arguments. The Board does not see that the absence of the specific information requested will prevent the UTU from making any arguments it wishes to make on this issue, at this point in time.
>
> ...
>
> **Following a review of the parties' submissions on the application, the Board will consider whether there is any need to hear or to order disclosure of any further**

CFTC à l'appui de sa demande d'accréditation a probablement été recueillie durant une grève légale est un élément dont le Conseil doit tenir compte pour déterminer s'il doit donner son consentement et, partant, statuer sur la demande de la CFTC. Le TUT poursuit en disant que l'identité des employés qui ont accordé leur appui à la CFTC serait protégée et qu'aucun renseignement confidentiel ayant trait à la volonté des employés ne serait révélé puisque la CFTC fournirait uniquement des données en pourcentage relativement à quatre périodes.

[41] La CFTC s'oppose à l'idée de communiquer au TUT des détails sur sa preuve d'adhésion. Elle estime que les pourcentages demandés constituent des renseignements délicats et confidentiels et que les dates retenues par le TUT pour définir les périodes durant lesquelles la preuve d'adhésion a été recueillie sont fondées principalement sur les activités des anciens présidents généraux du TUT et ne présentent aucun intérêt pour le Conseil dans la présente affaire.

2 – Décision

[42] Dans une lettre en date du 22 mars 2007, le Conseil répond à la demande du TUT en indiquant ce qui suit :

> Les renseignements que vous demandez au Conseil de vous communiquer se rapportent aux périodes particulières durant lesquelles la preuve d'adhésion a été recueillie...
>
> ...
>
> En ce qui concerne les renseignements se rapportant à la période durant laquelle la preuve d'adhésion a été recueillie, le TUT veut connaître le pourcentage de cartes d'adhésion qui ont été signées durant chacune des quatre périodes indiquées. Il soutient que ces renseignements seront utiles au Conseil pour décider s'il doit consentir à la présentation de la demande d'accréditation en vertu du paragraphe 24(3). Or, en date d'aujourd'hui, le TUT n'a toujours pas formulé clairement les arguments qu'il entend faire valoir ni expliqué en quoi l'obtention des pourcentages demandés rendra ses arguments plus pertinents. Le Conseil ne voit pas ce qui empêcherait le TUT de faire valoir ses arguments sur cette question à ce moment-ci, même sans les renseignements demandés.
>
> ..
>
> **Après examen des observations reçues des parties relativement à la demande, le Conseil déterminera s'il est nécessaire de tenir une audience pour obtenir des**

evidence, or to receive any further submissions from the parties.

(emphasis added)

[43] The UTU has filed detailed submissions explaining clearly its position on the issue of consent. That issue will be addressed later in the present decision. Although in its submissions, the UTU reiterated its request for the information pertaining to the membership evidence, the Board remains of the view that it is not necessary for the information requested to be produced in order to determine the issue of consent. The lack of information did not prevent the UTU from making submissions to the effect that membership evidence was collected during a lawful strike. Furthermore, there is nothing in the *Code* that prevents employees from signing membership cards during a strike or lockout.

[44] The Board finds that the information on membership support, although requested in percentages with no specific names of employees, is nonetheless information relating to employee wishes and should not be produced on that basis as well.

D–Request for Production of Documents by CN

1–Positions of the Parties

[45] CN requested the TCRC, its General Committee components or representatives to produce all letters, emails or documents issued to UTU members by any or all of UTU former General Chairpersons Beatty, Boechler, LeBel and LeBlanc, as well as copies of all ballots cast regarding the strike mandate.

[46] CN also requested the production of all records of discussions between Mr. Rex Beatty and any other UTU representative between January 1, 2006, and March 29, 2007, in relation to the recruitment of Canadian UTU officials or members by the TCRC, as well as any offers of employment by the TCRC to UTU representatives and any payments made or promised. It further requested that the Board order the TCRC and the UTU to produce, among other things, transcripts of sworn testimony of Mr. Beatty and three other former

éléments de preuve supplémentaires ou de rendre une ordonnance à cette fin ou encore d'obtenir des observations additionnelles des parties.

(traduction; c'est nous qui soulignons)

[43] Le TUT a présenté des observations détaillées étayant clairement sa position sur la question du consentement du Conseil. Le Conseil se penchera sur cette question plus loin dans la présente décision. Dans ses observations, même si le TUT demande à nouveau que la CFTC lui fournisse des renseignements sur sa preuve d'adhésion, le Conseil demeure convaincu que ces renseignements ne sont pas nécessaires pour trancher la question de l'obtention de son consentement. L'absence de renseignements n'a pas empêché le TUT de faire valoir que la preuve d'adhésion a été recueillie durant une grève légale. Qui plus est, rien dans le *Code* n'interdit aux employés de signer des cartes d'adhésion durant une grève ou un lock-out.

[44] Le Conseil estime que les renseignements demandés au sujet de la preuve d'adhésion, même s'il s'agit de données en pourcentage qui ne spécifieraient aucun nom d'employés, n'en constitue pas moins de l'information relative à la volonté des employés et que, pour cette raison, il doit refuser d'en autoriser la communication.

D – La demande du CN visant la production de documents

1 – Position des parties

[45] Le CN demande que la CFTC, ses éléments ou ses représentants au Comité général produisent les lettres, courriels ou documents expédiés aux membres du TUT par l'un ou par l'ensemble des anciens présidents généraux du TUT, c'est-à-dire les présidents Beatty, Boechler, LeBel et LeBlanc, de même que des copies des bulletins de vote relatifs au mandat de grève accordé au TUT.

[46] Le CN demande aussi à recevoir les comptes rendus des discussions qui se sont tenues entre M. Rex Beatty et tout autre représentant du TUT, entre le 1er janvier 2006 et le 29 mars 2007, relativement au recrutement par la CFTC de dirigeants ou membres canadiens du TUT, à toute offre d'emploi faite par la CFTC à des représentants du TUT et à tout paiement qui a été effectué ou promis. Il demande également au Conseil d'ordonner à la CFTC et au TUT de produire, entre autres choses, des transcriptions des témoignages

General Chairpersons and any exhibits filed in the context of proceedings related to charges of dual unionism. In addition, CN requested that the TCRC produce its constitution and by-laws, as well as any correspondence wherein arrangements for the representation of the UTU members by the TCRC are discussed or referenced.

[47] CN submits that the production of this information is necessary in order to show that Mr. Beatty deliberately intended to undermine the UTU as the bargaining agent through a planned unauthorized strike and thus fostered "allegiance" to the TCRC. It submits that, as a result, the Board should not be granting consent, as the will of the employees has been influenced by misrepresentation and veiled coercion and intimidation.

[48] CN also requested that the Board provide to the parties an analysis of what CN refers to as the "distinct Eastern versus Western regional results in the representative character of the applicant." According to CN, this information is relevant to the determination of the appropriateness of the bargaining unit structure.

[49] The TCRC opposes CN's production request. It questions the appropriateness of CN's request in the context of a certification application and maintains that such information is irrelevant to the determination of its application.

2–Decision

[50] The Board is of the view that the essence of the information requested by CN relates to the UTU's or the TCRC's internal matters and is not relevant to the issues raised in the present application, including the issue of consent. As stated in *Canadian National Railway Company (379)*, *supra*, the Board does not normally intervene in internal union matters. The extent to which the Board may look at internal union documents when determining an application is always premised by the specific provisions of the *Code* under review. The information requested by CN is not relevant to determining an application such as this one where a union is seeking support of employees represented by an incumbent union. The fact that former UTU officials may be the instigators of, or supporting the TCRC's application may explain why a displacement application has been filed, but it is not

sous serment de M. Beatty et de trois autres anciens présidents généraux et de toute pièce justificative déposée en preuve dans le cadre de l'instance relative aux accusations de double syndicalisme. Le CN demande aussi que la CFTC produise ses règlements et statuts, de même que toute correspondance dans laquelle la CFTC discute ou fait mention de la représentation des membres du TUT.

[47] Le CN prétend que ces renseignements sont nécessaires pour démontrer que M. Beatty a délibérément cherché à miner l'autorité du TUT à titre d'agent négociateur en provoquant le déclenchement d'une grève planifiée non autorisée, de manière à inciter les employés prêter « allégeance » à la CFTC. D'après le CN, le Conseil doit donc refuser de donner son consentement puisque les employés ont été victimes de déclarations trompeuses, de coercition implicite et d'intimidation.

[48] Le CN demande aussi au Conseil de fournir aux parties une analyse « de la représentativité de la requérante compte tenu des résultats différents obtenus dans les régions de l'Est et de l'Ouest » (traduction). Il s'agit à son avis de renseignements pertinents pour déterminer si l'unité est habile à négocier collectivement.

[49] La CFTC conteste la demande de production de documents du CN. Elle s'interroge sur le bien-fondé d'une telle requête dans le contexte d'une demande d'accréditation et se dit d'avis que ces documents ne sont d'aucun intérêt pour statuer sur sa demande.

2 – Décision

[50] Le Conseil estime que les renseignements demandés par le CN se rapportent essentiellement à des questions qui touchent au fonctionnement interne du TUT ou de la CFTC et qu'ils ne sont pas nécessaires pour statuer sur les questions en litige, y compris celle du consentement. Comme il est indiqué dans *Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada (379)*, précitée, le Conseil se garde généralement de s'immiscer dans les affaires internes des syndicats. L'intérêt qu'il portera à des documents internes pour trancher une demande d'accréditation repose toujours sur les dispositions particulières du *Code* qui sont en cause. Les renseignements demandés par le CN ne sont d'aucun intérêt dans une affaire comme en l'espèce lorsqu'un syndicat demande l'appui d'employés déjà représentés par un autre syndicat. Le fait que d'anciens dirigeants du TUT puissent appuyer la demande de la

directly relevant to the determination of the application for certification, including the issue of consent.

[51] With respect to the information requested by CN to show that employees from the West may have taken a different position than employees from the East and its relevance to the appropriateness of the bargaining unit, again the Board is not convinced that this information is necessary or relevant to the determination of the present application. The Board will deal with the appropriateness of the bargaining unit later in the present decision.

V–Substantive Issues

[52] This certification application raises several important substantive issues. The first issue is the impact of the *Railway Continuation Act, 2007* on the timeliness of this application. Section 24 indicates the open periods during which applications for certification can be filed with the Board. This application was timely when it was filed, because it was filed after the commencement of the last three months of the collective agreement. However, subsequent to its filing, Parliament passed the *Railway Continuation Act, 2007*. The UTU argues that the *Railway Continuation Act, 2007* retrospectively closed the open period, thereby ultimately rendering the application untimely. Accordingly, the Board must determine the impact of the *Railway Continuation Act, 2007* on the timeliness of this application. The second substantive issue that arises in this case is whether the present application was filed during a strike, because section 24(3) of the *Code* provides that the Board must grant consent for the filing of an application for certification during a strike or lockout. The third substantive issue is whether the Board should exercise its discretion and grant consent to this application, if the application was filed during a strike.

[53] The Board will address each of these issues in order. For the reasons set out below, the Board concludes that:

(a) the *Railway Continuation Act, 2007* did not close the open period; therefore this application is timely;

CFTC, ou être les instigateurs peut certes expliquer pourquoi le Conseil a été saisi d'une demande visant à déloger le syndicat, mais cela n'est pas pertinent en tant que tel pour statuer sur la demande d'accréditation, qui englobe la question du consentement du Conseil.

[51] En ce qui concerne les renseignements demandés par le CN, afin de démontrer que les employés de l'Ouest ont adopté une position différente de ceux de l'Est, et leur pertinence pour déterminer si l'unité est habile à négocier collectivement, le Conseil n'est pas non plus convaincu ici de l'utilité ou de la pertinence de cette information pour statuer sur la demande d'accréditation. Le Conseil se penchera plus loin sur la question de l'habileté à négocier de l'unité en cause.

V – Les questions de fond

[52] La demande d'accréditation de la CFTC soulève plusieurs questions de fond importantes. La première est celle de l'effet de la *Loi de 2007 sur le maintien des services ferroviaires* sur le délai de présentation de la présente demande. L'article 24 définit les périodes durant lesquelles le syndicat peut saisir le Conseil d'une demande d'accréditation. La demande en instance a été présentée dans le délai prescrit puisque le Conseil en a été saisi après le début des trois derniers mois d'application de la convention collective. Le problème c'est que le législateur a par la suite édicté la *Loi de 2007 sur le maintien des services ferroviaires*. Le TUT prétend que cette loi a eu pour effet de mettre fin au délai de présentation, rendant ainsi la demande hors délai. Le Conseil doit donc déterminer quel effet la *Loi de 2007 sur le maintien des services ferroviaires* a eu sur le délai de présentation de la demande. La deuxième question de fond qui se pose dans ce cas-ci est celle de savoir si la demande a été présentée pendant une grève, puisque le paragraphe 24(3) du *Code* prévoit que le Conseil doit consentir à la présentation de la demande d'accréditation pendant une grève ou un lock-out. La troisième question de fond est celle de savoir si le Conseil doit exercer son pouvoir discrétionnaire et consentir à la présentation de la demande, s'il en a été saisi pendant une grève.

[53] Le Conseil se penchera sur chacune de ces questions à tour de rôle. Pour les motifs qui sont exposés ci-après, le Conseil conclut que :

a) la *Loi de 2007 sur le maintien des services ferroviaires* n'a pas eu pour effet de mettre fin à la période de présentation d'une demande; il s'ensuit que la demande a été présentée dans le délai prescrit;

(b) the application was filed during a strike; therefore the Board's consent is required;

(c) consent should be granted.

A–Effect of the *Railway Continuation Act, 2007*

1–Positions of the Parties

[54] The UTU submits that the *Railway Continuation Act, 2007* has a retrospective effect. It contends that the open period for a union to apply for certification was affected by the coming into force of the Act. According to the UTU, the *Railway Continuation Act, 2007* had the effect of extending the term of the collective agreement between the UTU and CN until the date on which Arbitrator Sims issued his Final Offer Selection Award. The UTU submits that by not determining a specific date on which the new collective agreement would take effect or when the previous collective agreement would expire, Parliament created an uncertainty critical to the Board's jurisdiction to determine when "the open period commenced" and, consequently, the timeliness of the TCRC's application filed on March 1, 2007.

[55] The UTU submits that the open period commenced three months prior to the expiry of the extended collective agreement, and that in this case, the expiry date is the effective date of Arbitrator Sims' award (July 23, 2007). In other words, this date constitutes the expiry date of the extended collective agreement. The UTU submits that the TCRC's application was untimely, because it was filed on March 1, 2007, more than three months prior to the expiry date of the extended collective agreement.

[56] The UTU recognizes that there is a presumption against the retrospective application of the legislation. However, it maintains that this presumption can be and was rebutted given that Parliament's intention in the *Railway Continuation Act, 2007* was clearly to extend the former collective agreement for the *Code* to continue to apply and to bind the TCRC, in some manner. According to the UTU, Parliament held open the possibility that the Board could conclude that the TCRC's application was either timely or untimely. The UTU submits that by not setting a firm date for the commencement of the new collective agreement,

b) la demande a été présentée pendant une grève; il est donc nécessaire que le Conseil doive donner son consentement;

c) le Conseil donne son consentement à la présentation de la demande.

A – L'effet de la *Loi de 2007 sur le maintien des services ferroviaires*

1 – Position des parties

[54] Le TUT estime que la *Loi de 2007 sur le maintien des services ferroviaires* a un effet rétrospectif et que sa promulgation a eu une incidence sur la période durant laquelle un syndicat peut présenter une demande d'accréditation. Cette loi a eu pour effet de prolonger la durée de la convention collective entre le TUT et le CN jusqu'à la date de la décision de l'arbitre Sims à l'égard des propositions finales. En ne précisant pas à quelle date la nouvelle convention collective prenait effet ou quand l'ancienne convention collective expirait, le législateur a suscité une dangereuse incertitude quant à la compétence du Conseil à déterminer quand « la période de présentation d'une demande avait commencé » (traduction) et, partant, si la demande présentée par la CFTC le 1er mars 2007 était recevable.

[55] Le TUT prétend que la période de présentation a commencé trois mois avant l'expiration de la convention collective dont la durée a été prolongée et que, dans la présente affaire, la date d'expiration coïncide avec la date de la décision de l'arbitre Sims (le 23 juillet 2007). Autrement dit, cette date constitue la nouvelle date d'expiration de la convention collective. Le TUT soutient que la demande de la CFTC est hors délai parce qu'elle a été présentée le 1er mars 2007, donc plus de trois mois avant la nouvelle date d'expiration de la convention collective.

[56] Le TUT admet qu'il existe une présomption de non-application rétrospective des lois. Cela ne l'empêche cependant pas d'affirmer que cette présomption peut et doit être réfutée puisque l'objectif du législateur en promulguant la *Loi de 2007 sur le maintien des services ferroviaires* était expressément de prolonger la durée de l'ancienne convention collective de manière à ce que les dispositions du *Code* continuent de s'appliquer et à lier en quelque sorte la CFTC. Selon le TUT, le législateur n'a pas complètement exclu la possibilité que le Conseil conclue que la demande de la CFTC avait été présentée dans le délai prescrit ou

Parliament sent the Board a clear message that it would be premature for it to determine the TCRC's application before Arbitrator Sims determined the commencement date of the new collective agreement and consequently, the expiry date of the extended collective agreement. Now that Arbitrator Sims has issued his award, the UTU contends that the commencement date of the new collective agreement, and similarly the date of expiry of the extended collective agreement, has been set at July 23, 2007. This date, it argues, renders the TCRC's application untimely.

[57] Contrary to the UTU's position, the TCRC submits that the *Railway Continuation Act, 2007* has no effect on the timeliness of its application. It maintains that the *Railway Continuation Act, 2007* makes no reference to the right of a union to apply for certification or to the Board's power to grant an application. It also maintains that the UTU's argument, if accepted, would constitute a retroactive and not a retrospective application of the *Railway Continuation Act, 2007*, because it would in effect change the law and remove rights as they existed prior to the *Railway Continuation Act, 2007* being passed. This, argues the TCRC, was not the intention of Parliament and would be contrary to the basic rule of statutory interpretation that in the absence of clear legislative intent to the contrary, legislation should not be construed so as to give it a retroactive effect.

[58] According to the TCRC, the purpose of the *Railway Continuation Act, 2007* was simply to "provide for the resumption and continuation of railway operations" and to address the issues necessary to resume and continue railway operations at CN, but not to address the labour relations issues that arose out of the strike. Further, the TCRC submits that the scheme of the *Railway Continuation Act, 2007* confirms Parliament's intention not to affect the present application, because the definition of "union" was changed in Bill C-46, after the present application was filed, to include "any other trade union certified by the Canada Industrial Relations Board to represent the employees," thus ensuring that the railway operations at CN would continue in the event the present application was successful.

qu'elle était hors délai. En ne précisant pas la date exacte d'entrée en vigueur de la nouvelle convention collective, le législateur faisait clairement savoir au Conseil qu'il serait prématuré de statuer sur la demande de la CFTC avant que l'arbitre Sims ait déterminé la date de prise d'effet de la nouvelle convention collective et, partant, la nouvelle date d'expiration de celle qui avait été prolongée. Maintenant que l'arbitre Sims a rendu sa décision, la date de prise d'effet de la nouvelle convention collective et, par le fait même, la date d'expiration de l'ancienne convention, est le 23 juillet 2007, ce qui fait que la demande de la CFTC est hors délai.

[57] Contrairement au TUT, la CFTC soutient que la *Loi de 2007 sur le maintien des services ferroviaires* n'a eu aucune incidence sur le délai de présentation de la demande d'accréditation. Elle soutient que cette loi ne fait aucune allusion au droit du syndicat de présenter une demande d'accréditation ni au pouvoir du Conseil d'accueillir une demande. Elle affirme également que l'argument du TUT, pour autant qu'il soit retenu, constituerait une application rétroactive plutôt que rétrospective de la *Loi de 2007 sur le maintien des services ferroviaires* puisqu'elle aurait pour conséquence de modifier la loi établie et de retirer des droits qui existaient avant la promulgation de la loi. Or ce n'est pas l'objectif que visait le législateur et cela serait contraire à la règle fondamentale de l'interprétation des lois qui veut qu'en l'absence d'une indication claire du législateur, les lois ne doivent pas être interprétées de manière à leur attribuer un effet rétroactif.

[58] Selon la CFTC, la *Loi de 2007 sur le maintien des services ferroviaires* avait simplement pour but de prévoir « la reprise et le maintien des services ferroviaires » et de régler les questions nécessaires à la reprise et au maintien des services ferroviaires du CN. Elle ne visait aucunement à résoudre les questions de relations de travail découlant de la grève. La CFTC croit aussi que le libellé de la *Loi de 2007 sur le maintien des services ferroviaires* confirme l'intention du législateur de ne pas porter préjudice à la demande en instance puisqu'il a modifié la définition de « syndicat » dans le projet de loi C-46, après la présentation de la demande en instance, afin d'inclure « tout autre syndicat accrédité par le Conseil canadien des relations industrielles pour représenter les employés », de manière à garantir le maintien des services ferroviaires au CN au cas où la demande en instance serait accueillie.

2–Decision

[59] The relevant provisions of the *Railway Continuation Act, 2007* provide as follows:

2.(1) The following definitions apply in this Act.

.

"collective agreement" means each of the collective agreements 4.16, 4.2 and 4.3 between the employer and the union that expired on December 31, 2006 and the BC Rail agreement referred to in the protocol signed by representatives of the employer and the union on February 24, 2007, and includes any related arrangements between the employer and the union concerning terms and conditions of employment or benefits related to employment.

..

"union" means the United Transportation Union, or any other trade union certified by the Canada Industrial Relations Board to represent the employees.

3. On the coming into force of this Act,

(a) the employer shall resume without delay, or continue, as the case may be, operation of railway and subsidiary services; and

(b) every employee shall, when so required, resume without delay, or continue, as the case may be, the duties of that employee's employment.

...

6.(1) The term of each collective agreement is extended to include the period beginning on January 1, 2007 and ending on the day on which new collective agreements between the employer and the union come into effect.

(2) Each collective agreement, as extended by subsection (1), is effective and binding on the parties to it during the period for which it is extended **despite anything in the collective agreement or in Part I of the *Canada Labour Code*. That Part applies in respect of the collective agreement, as extended, as if that period were the term of the collective agreement**

7. During the term of each collective agreement, as extended by subsection 6(1),

(a) the employer shall not declare or cause a lockout against the union;

(b) no officer or representative of the union shall declare or authorize a strike against the employer; and

2 – Décision

[59] Les dispositions pertinentes de la *Loi de 2007 sur le maintien des services ferroviaires* sont les suivantes :

2.(1) Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente loi.

...

« convention collective » Chacune des conventions collectives 4.16, 4.2 et 4.3 intervenues entre l'employeur et le syndicat, et expirées le 31 décembre 2006, ainsi que l'entente BC Rail mentionnée dans le protocole signé par les représentants de l'employeur et du syndicat le 24 février 2007. Y sont assimilés les arrangements connexes auxquels l'employeur et le syndicat sont parvenus à l'égard des conditions d'emploi et des avantages relatifs à l'emploi.

...

« syndicat » Les Travailleurs unis des transports ou tout autre syndicat accrédité par le Conseil canadien des relations industrielles pour représenter les employés.

. .

3. Dès l'entrée en vigueur de la présente loi :

a) l'employeur est tenu de reprendre sans délai ou de continuer, selon le cas, la prestation des services ferroviaires et des services auxiliaires;

b) les employés sont tenus de reprendre sans délai ou de continuer, selon le cas, leur travail lorsqu'on le leur demande.

...

6.(1) Chaque convention collective est prorogée à compter du 1er janvier 2007 jusqu'à la prise d'effet des nouvelles conventions collectives à intervenir entre l'employeur et le syndicat.

(2) Chaque convention collective prorogée par le paragraphe (1) a effet et lie les parties pour la durée de la prorogation, **par dérogation à toute disposition de la convention collective ou de la partie I du *Code canadien du travail*. Cette partie s'applique à la convention ainsi prorogée comme si cette durée était celle de la convention collective**.

7. Pendant la durée de chaque convention collective prorogée par le paragraphe 6(1), il est interdit :

a) à l'employeur de déclarer ou de provoquer un lock-out à l'égard du syndicat;

b) aux dirigeants et aux représentants du syndicat de déclarer ou d'autoriser une grève à l'égard de l'employeur;

(c) no employee shall participate in a strike against the employer.

...

14.(1) The arbitrator's decision constitutes new collective agreements between the employer and **the union** effective as of the day on which it is made despite anything in Part I of the *Canada Labour Code*. That Part applies in respect of the new collective agreements as if they had been entered into under that Part.

(emphasis added)

[60] It should be noted that the definition of "union" in Bill C-46 was changed and that the definition of that term in the *Railway Continuation Act, 2007*, assented to by Parliament on April 18, 2007, includes not only the UTU but also "**any other trade union certified by the Canada Industrial Relations Board to represent the employees**."

[61] In his address to the Senate on April 18, 2007, the Minister of Labour explained why he recommended a change to the definition of "union":

"The reason we decided to say "or any other trade union" is that the Teamsters are currently before the Canada Industrial Relations Board wanting to be recognized as the United Transportation Union's representative. We don [*sic*] yet know what the Canada Industrial Relations Board will decide in this matter, but we want to ensure that the bill will apply regardless of which union speaks for the United Transportation Union. That is why we included the provision: for protection in any foreseeable situation.

...

The *Canada Labour Code* states that a raiding period is allowed. That is the issue currently before the Canada Industrial Relations Board, which must decide whether the Teamsters can be recognized as the United Transportation Union's representative.

We do not know what the outcome of this issue will be, but if this were to happen, they would be covered by Bill C-46. We must ensure that there are no lockouts or rotating strikes of any kind by any union. ...

(Ontario Legislative Assembly, Legislative Debates (Hansard) 39th Parl., 1st Sess. (April 18, 2007), (2107) (J.P. Blackburn, Minister of Labour), page 6; translation; emphasis added)

c) aux employés de participer à une grève à l'égard de l'employeur

...

14.(1) La décision de l'arbitre tient lieu de nouvelles conventions collectives entre l'employeur et **le syndicat**, celles-ci étant en vigueur à compter de la date à laquelle la décision est rendue par dérogation à la partie I du *Code canadien du travail*. Cette partie s'applique aux nouvelles conventions comme si elles avaient été conclues sous son régime.

(c'est nous qui soulignons)

[60] Précisons que la définition de « syndicat » contenue dans le projet de loi C-46 a été modifiée et que la définition de ce terme dans la *Loi de 2007 sur le maintien des services ferroviaires*, qui a reçu la sanction du législateur le 18 avril 2007, inclut non seulement le TUT, mais « **tout autre syndicat accrédité par le Conseil canadien des relations industrielles pour représenter les employés** ».

[61] Dans l'allocution qu'il a prononcée devant le Sénat le 18 avril 2007, le ministre du Travail a expliqué pourquoi il avait recommandé de modifier la définition de « syndicat » :

La raison pour laquelle on a exigé la mention « ou tout autre syndicat », c'est pour vous rappeler qu'actuellement les Teamsters sont devant le Conseil canadien des relations industrielles et veulent être reconnus comme les porte-parole des Travailleurs unis des transports. Nous ne savons pas encore quelle sera la décision du Conseil canadien des relations industrielles, mais on veut assurer que, quel que soit le syndicat qui représentera les Travailleurs unis des transports, c'est lui qui sera visé par cette loi. C'est dans ce contexte qu'on a prévu cela pour se donner une protection devant cette éventualité.

...

Dans le *Code canadien du travail*, il y a une période de maraudage qui est permise et c'est cette question qui est actuellement devant le Conseil canadien des relations industrielles. Il s'agit de déterminer si les Teamsters pourraient être reconnus comme étant les représentants du syndicat des Travailleurs unis des transports.

Nous ne savons pas quelle sera l'issue de cette question, mais si jamais tel était le cas, ils sont partie prenante au projet de loi C-46. Il faut s'assurer qu'il n'y aura pas de lock-out et de grèves rotatives quelconques par l'un ou l'autre des syndicats ...

(Assemblée législative de l'Ontario, Débats du Sénat (Hansard) 1ère sess., 39e législature (18 avril 2007), (2107) (J.P. Blackburn, ministre du Travail), page 6; c'est nous qui soulignons)

[62] The objective of the *Railway Continuation Act, 2007* was clearly to "provide for the resumption and continuation of railway operations." The above quote from the Minister of Labour suggests that Parliament's intent was to ensure that there would not be any lockouts or strikes at CN in respect of this group of employees and that the Board's determination of the TCRC's certification application would not affect the objective of the *Act*.

[63] The *Railway Continuation Act, 2007* also had the effect of extending the term of the collective agreement between the parties until such time as a new collective agreement was reached or until Arbitrator Sims released his decision on the Final Offer Selection. This was done to ensure that the employees who were required to resume or continue work as a result of the back-to-work legislation would be governed by the same terms and conditions as they were prior to the strike, until such time as a new collective agreement came in force.

[64] For the reasons that follow, the Board rejects the UTU's position. The Board is of the view that the *Railway Continuation Act, 2007* does not have the effect of rendering untimely an otherwise timely certification application.

[65] For the purposes of the present decision, it is not necessary for the Board to analyze whether the position taken by the UTU should be qualified as seeking a retroactive or a retrospective application of the *Railway Continuation Act, 2007*. What is important is that the Board understands the UTU's position to be that the *Railway Continuation Act, 2007* changed the open period for the TCRC's application for certification, from what it otherwise would have been. Under the present circumstances, the UTU argues that the July 20, 2007, Sims award rendered the TCRC's application untimely.

[66] The UTU recognizes and the Board confirms that established rules in regard to the general application of statutes provide that statutes are not to be construed to have either a retroactive or retrospective operation or to impair existing rights, unless such a construction is expressly or by necessary implication required by the language of the Act (see Elmer A. Driedger, *The Construction of Statutes*, 2nd ed. (Toronto: Butterworth & Co. (Canada), Ltd., 1983)).

[62] La *Loi de 2007 sur le maintien des services ferroviaires* prévoyait expressément « la reprise et le maintien des services ferroviaires ». L'extrait de l'allocution du ministre du Travail reproduit ci-dessus indique que l'intention du législateur était de s'assurer que ce groupe d'employés du CN ne puisse déclencher de grève ni être mis en lock-out et que la décision du Conseil relativement à la demande d'accréditation de la CFTC ne porte pas atteinte à la réalisation de l'objectif visé par la *Loi*.

[63] La *Loi de 2007 sur le maintien des services ferroviaires* se trouvait aussi à prolonger la durée de la convention collective jusqu'à ce que les parties concluent une nouvelle convention collective ou que l'arbitre Sims rende sa décision sur les propositions finales. Cette mesure visait à ce que les employés qui étaient obligés de reprendre ou de poursuivre le travail, en vertu de la loi de retour au travail, étaient régis par les mêmes conditions d'emploi que celles qui étaient en vigueur avant la grève, et ce, jusqu'à ce qu'une nouvelle convention collective prenne effet.

[64] Pours les motifs exposés ci-après, le Conseil rejette l'argument du TUT. Le Conseil estime que la *Loi de 2007 sur le maintien des services ferroviaires* n'a pas pour effet de rendre hors délai une demande d'accréditation qui a par ailleurs été présentée dans le délai prescrit.

[65] Pour les fins de la présente décision, il n'est pas nécessaire de déterminer si la position du TUT équivaut à appliquer la *Loi de 2007 sur le maintien des services ferroviaires* de façon rétroactive ou rétrospective. L'important c'est que le Conseil saisisse bien la position du TUT, soit qu'il est d'avis que la *Loi de 2007 sur le maintien des services ferroviaires* a eu pour effet de modifier la période de présentation de la demande d'accréditation de la CFTC. Le TUT soutient que la décision de l'arbitre Sims en date du 20 juillet 2007 a rendu la demande de la CFTC hors délai.

[66] Le TUT admet – et le Conseil le confirme – qu'en vertu des règles établies en matière d'application générale des lois, on ne peut attribuer un effet rétroactif ou rétrospectif aux lois ni considérer qu'elles restreignent des droits acquis, sauf si leur libellé l'indique expressément ou de façon nécessairement implicite (voir Elmer A. Driedger, *The Construction of Statutes*, 2e ed. (Toronto : Butterworth & Co. (Canada), Ltd., 1983)).

[67] Section 67(2) of the *Code* provides that parties to a collective agreement can agree to revise any provisions of a collective agreement other than its term. In conformity with that section, Board decisions clearly establish that the parties' agreement to extend the term of a collective agreement cannot be used to circumvent the open period during which a third party can apply for certification or revocation (for recent decisions, see *Robert Bowman, Michael J. Rowberry, Larry Schmeltz et al.*, [2007] CIRB no. 380; and 145 CLRBR (2d) 1; and *Jazz Air Limited Partnership, carrying on business as Air Canada Jazz*, June 8, 2006 (CIRB LD 1435)).

[67] Le paragraphe 67(2) du *Code* prévoit que les parties à une convention collective peuvent convenir d'en réviser toute disposition ne portant pas sur sa durée. Pour l'application de ce paragraphe, les décisions du Conseil indiquent expressément que les parties ne peuvent se servir de leur décision commune de prolonger la durée d'une convention collective pour contourner la période durant laquelle une tierce partie peut présenter une demande d'accréditation ou de révocation (voir les décisions récentes rendues dans *Robert Bowman, Michael J. Rowberry, Larry Schmeltz et al.*, [2007] CCRI n° 380; et 145 CLRBR (2d) 1; et *Jazz Air, société en commandite, exploitée sous la raison sociale Air Canada Jazz*, 8 juin 2006 (CCRI LD 1435)).

[68] At the time the TCRC's application for certification was filed, Bill C-46 had only reached First Reading stage in the House of Commons and was put on hold pending the ratification of a tentative settlement reached between CN and the UTU. The *Railway Continuation Act, 2007* came into force on April 19, 2007, after the tentative settlement reached between CN and the UTU was rejected by 79% of the membership (April 10, 2007) and after the TCRC's application for certification was filed (March 1, 2007). Consequently, had the Board been in a position to determine the TCRC's application on the date it was filed or at anytime prior to the *Railway Continuation Act, 2007* coming into force, the effect of the Act would not have been an issue.

[68] À la date de présentation de la demande d'accréditation de la CFTC, le projet de loi C-46 n'en était qu'au stade de la première lecture à la Chambre; il avait de plus été suspendu en attendant la ratification d'une entente de principe entre le CN et le TUT. La *Loi de 2007 sur le maintien des services ferroviaires* a pris effet le 19 avril 2007, après le rejet de l'entente de principe auparavant conclue entre le CN et le TUT par 79 % des membres (le 10 avril 2007) et après la présentation de la demande d'accréditation de la CFTC (le 1er mars 2007). Donc, si le Conseil avait été en mesure de statuer sur la demande de la CFTC le jour même de sa réception ou avant l'entrée en vigueur de la *Loi de 2007 sur le maintien des services ferroviaires*, la question de l'effet de cette loi ne se serait jamais posée.

[69] One of the objectives of the *Code* is to support freedom of association and free collective bargaining. This forms the basis of effective industrial relations and the determination of good working conditions and sound labour-management relations.

[69] L'un des objectifs du *Code* est de soutenir la liberté syndicale et la pratique des libres négociations collectives. Ce sont là les fondements de relations du travail fructueuses permettant d'établir de bonnes conditions de travail et de saines relations entre travailleurs et employeurs.

[70] Following the Final Offer Selection process established under the *Railway Continuation Act, 2007*, Arbitrator Sims issued his award on July 20, 2007. Pursuant to section 14 of the *Railway Continuation Act, 2007*, Arbitrator Sims' decision constituted the new collective agreement. It would be binding on the TCRC, in the event the Board grants the present certification application.

[70] À l'issue du processus d'arbitrage des propositions finales sous le régime de la *Loi de 2007 sur le maintien des services ferroviaires*, l'arbitre Sims a rendu sa décision, le 20 juillet 2007. Pour l'application de l'article 14 de la *Loi de 2007 sur le maintien des services ferroviaires*, cette décision tenait lieu de nouvelle convention collective et lierait la CFTC si le Conseil décidait d'accueillir la demande d'accréditation.

[71] There is nothing in the *Railway Continuation Act, 2007* that would suggest that Parliament intended to retroactively or retrospectively close the open period when it extended the term of the collective agreement.

[71] Rien dans la *Loi de 2007 sur le maintien des services ferroviaires* ne nous permet de croire que le législateur entendait mettre fin à la période de présentation prévue, de manière rétroactive ou

On the contrary, the Act extended the definition of "union" and left it open to the Board to decide whether it should grant the TCRC's application for certification. The purpose of the *Railway Continuation Act, 2007* was to ensure the continuation of railway services and not to circumvent the open periods provided under the *Code*.

[72] In the Board's view, it was not Parliament's intent in passing the *Railway Continuation Act, 2007* to defeat the rights of third parties, under the *Code*, to file applications for certification, by artificially closing the open period, depending on the date that the appointed arbitrator would render his award. If it was Parliament's intent to affect other rights under the *Code*, including the right of the TCRC to apply for certification, the Act could have clearly stated so.

[73] For the above reasons, the Board is of the view that the *Railway Continuation Act, 2007* did not have the effect of retrospectively or retroactively closing the open period for the filing of the TCRC's certification application.

B–Was the TCRC's Application Filed During a Strike?

[74] Section 24(3) provides as follows:

> 24.(3) An application for certification under subsection (2) in respect of a unit must not, except with the consent of the Board, be made during a strike or lockout that is not prohibited by this Part and that involves employees in the unit.

[75] The TCRC's certification application was filed with the Board on March 1, 2007. If there was a lawful strike ongoing at the time, then the Board must consider whether it is appropriate to grant its consent to the making of the application.

1–Positions of the Parties

[76] The TCRC submits that on February 26, 2007, CN reported that the employees on strike had returned to work, which resulted in CN's operations returning to normal. According to the TCRC, when it filed its certification application on March 1, 2007, there was no longer an ongoing strike at CN. It argues that the UTU and CN agreed that there would be no strike activity between the date of the signing of the Interim Work

rétrospective, en prolongeant la durée de la convention collective. Bien au contraire, il a élargi la définition de « syndicat » en laissant au Conseil le soin de décider si la demande d'accréditation devait être accueillie. La *Loi de 2007 sur le maintien des services ferroviaires* visait non pas à contourner les délais de présentation prescrits par le *Code*, mais à garantir le maintien des services ferroviaires.

[72] Le Conseil estime que l'intention du législateur en promulguant la *Loi de 2007 sur le maintien des services ferroviaires* n'était pas de priver des tierces parties du droit qui leur est reconnu par le *Code* de présenter des demandes d'accréditation, en mettant fin arbitrairement à la période de présentation prévue dès l'instant où l'arbitre rendrait sa décision. Si l'intention du législateur avait été de porter atteinte aux autres droits reconnus par le *Code*, y compris le droit de la CFTC de présenter une demande d'accréditation, il l'aurait expressément indiqué.

[73] Pour les motifs exposés ci-dessus, le Conseil estime que la *Loi de 2007 sur le maintien des services ferroviaires* n'a pas eu pour effet de mettre fin rétroactivement ou rétrospectivement à la période de présentation de la demande d'accréditation de la CFTC.

B – La CFTC a-t-elle présenté sa demande pendant une grève?

[74] Le paragraphe 24(3) prévoit ce qui suit :

> 24.(3) La demande d'accréditation ne peut, sans le consentement du Conseil, être présentée pendant une grève ou un lock-out non interdits par la présente partie et touchant des employés faisant partie de l'unité en cause.

[75] La CFTC a présenté sa demande d'accréditation auprès du Conseil le 1er mars 2007. Si une grève légale était en cours à ce moment-là, le Conseil doit alors déterminer s'il doit consentir à la présentation de cette demande.

1 – Position des parties

[76] La CFTC invoque le fait que le CN a indiqué, le 26 février 2007, que les employés en grève avaient repris le travail et que les activités du CN étaient dès lors revenues à la normale. La CFTC ajoute que, le 1er mars 2007, quand elle a présenté sa demande d'accréditation, il n'y avait pas de grève en cours au CN et que le TUT et le CN avaient convenu de suspendre les mesures de grève entre la date de signature du

Protocol (February 24, 2007) and the date the results of the ratification vote were known (April 10, 2007). The TCRC contends that the UTU members and Local Chairpersons were instructed to immediately discontinue strike action and return to work during the ratification period. As a result, the TCRC submits that the employer cannot claim to have suffered economic pressure that was caused by strike activity.

[77] Both the UTU and CN take the position that on March 1, 2007, there was still an ongoing strike since some employees had not returned to work. They assert that the Board must first give consent before the TCRC's certification application can be processed.

[78] More specifically, the UTU maintains that the strike started on February 10, 2007, and was still ongoing while the tentative agreement was being negotiated and the ratification process was underway. The UTU submits that it anticipated and announced that strike action would resume on April 10, 2007, should the Interim Work Protocol not be ratified, and that therefore the strike never ended. The UTU maintains that the day prior to the present displacement application being filed, 325 employees remained engaged in a withdrawal of services, which amounted to approximately 14% of the bargaining unit, while the balance participated in the union's effort to resolve the strike through the ratification process and resumed duties on an interim basis until the results of the ratification vote were known.

[79] The UTU maintains that the open period to apply for certification or revocation commenced on October 1, 2006, three months before the December 31, 2006, expiry of the collective agreement. The open period continued up to and including February 9, 2007. On February 10, 2007—the date the legal strike against CN started—the open period closed. It submits that the open period remained closed up to and including March 1, 2007, subject to the Board granting consent to file the application for certification during a legal strike, pursuant to section 24(3) of the *Code*.

[80] CN adds that the words "during a strike" in section 24(3) of the *Code* must be analyzed from the perspective of whether the employer is still under the pressure of exposure to operational and economic uncertainties of strike activity. According to CN, the

protocole provisoire de retour au travail (le 24 février 2007) et la date de communication des résultats du vote de ratification (le 10 avril 2007). La CFTC soutient que les membres du TUT et les présidents des sections locales ont reçu la consigne de mettre fin immédiatement aux mesures de grève et de reprendre le travail durant la période de ratification. Il s'ensuit que l'employeur ne peut pas prétendre que les mesures de grève lui ont causé des difficultés économiques.

[77] Le TUT et le CN soutiennent qu'il y avait toujours une grève en cours le 1er mars 2007 puisque la plupart des employés n'avaient pas encore repris le travail. Ils soutiennent que le Conseil doit d'abord consentir à la présentation de la demande d'accréditation de la CFTC avant de statuer sur celle-ci.

[78] Le TUT soutient plus particulièrement que la grève a commencé le 10 février 2007 et qu'elle était toujours en cours durant la négociation de l'entente de principe et le processus de ratification. Il indique qu'il avait prévu et annoncé que les mesures de grève allaient reprendre de plus belle le 10 avril 2007 si le protocole provisoire de retour au travail n'était pas ratifié; la conclusion qu'il faut dès lors en tirer est que la grève n'a jamais pris fin. Il poursuit en disant que la veille de la présentation de la demande visant à déloger le syndicat, 325 employés, ou environ 14 % de l'unité de négociation, étaient toujours en grève, alors que les autres participaient à l'effort du syndicat en vue de régler le conflit par la ratification de l'entente de principe et avaient repris temporairement le travail en attendant les résultats du vote de ratification.

[79] Le TUT affirme que la période de présentation d'une demande d'accréditation ou de révocation a commencé le 1er octobre 2006, c'est-à-dire trois mois avant le 31 décembre 2006, date d'expiration de la convention collective, et a continué jusqu'au 9 février 2007 inclusivement. Le 10 février 2007 – c'est-à-dire le jour du déclenchement de la grève légale contre le CN – la période de présentation d'une demande d'accréditation a pris fin et une telle demande ne pouvait être présentée qu'après le 1er mars 2007, sauf si le Conseil consent à la présentation de la demande durant une grève non interdite par la loi, en vertu du paragraphe 24(3) du *Code*.

[80] Le CN ajoute que les mots « pendant une grève » contenus dans le libellé du paragraphe 24(3) du *Code* doivent être analysés sous l'angle de l'incertitude opérationnelle et économique découlant des mesures de grève. Selon le CN, les parties étaient en situation de

parties were in a state of strike on March 1, 2007, irrespective of whether most of the employees had returned to work, and this state of strike could only end with the conclusion of a collective agreement.

2–Decision

[81] The Board is of the view that for the purposes of section 24(3) of the *Code*, the words "during a strike" must be given a liberal and broad interpretation rather than a narrow restrictive one. This better ensures that the objectives of section 24(3) of the *Code* are met.

[82] In *Air Canada*, *supra*, the CLRB had to determine, among other issues, whether a displacement application had been filed during the first six months of a strike or lockout. The Board was seized of two unfair labour practice complaints and a displacement application filed on July 21, 1976, by the International Association of Machinists and Aerospace Workers (the IAM). The Canadian Air Line Employees Association (CALEA) was the bargaining agent for the group of employees in question. The Board found that at the time of the application, the employer, Air Canada, had been engaged in a legal lockout of its employees since June 17, 1976. This lockout had been preceded by a legal strike by the bargaining agent, which the Board found had started on December 2, 1975, and continued until June 11, 1976. The Board looked at the intention of the then section 124(3) of the *Code*, which required Board consent for a certification application filed during the first six months of a strike or lockout:

> .. The intention of the section would appear to be to provide a six-month period during which each party to collective bargaining could, respectively, take advantage of its right to engage in economic sanction against the other without being subjected to the additional pressures which would be caused through the intervention of a second would-be bargaining agent. The Board is not inclined to interpret section 124(3) so as to deny to the members of the bargaining unit the right to seek alternative representation for a period longer than that provided therein. The words "strike or lock-out" must be read conjunctively and as expressing equivalence. In the Board's opinion these words are referring to a state of economic warfare which might legally occur at a certain point and not to the weapons peculiarly available to one party or the other. ...
>
> (pages 84–85; and 326)

grève le 1er mars 2007, indépendamment de savoir si la plupart des employés avaient repris le travail, et que cette situation de grève ne pouvait prendre fin qu'avec la conclusion d'une convention collective.

2 – Décision

[81] Le Conseil estime que pour l'application du paragraphe 24(3) du *Code* et afin de réaliser les objectifs de cette disposition, les mots « pendant une grève » doivent être interprétés de manière libérale et au sens large plutôt que de manière stricte et restrictive.

[82] Dans *Air Canada*, précitée, le CCRT devait notamment déterminer si la demande visant à déloger le syndicat dont il était saisi avait été présentée durant les six premiers mois d'une grève ou d'un lock-out. Le Conseil était saisi de deux plaintes de pratique déloyale et d'une demande visant à déloger le syndicat, qui lui avaient été présentées le 21 juillet 1976 par l'Association internationale des machinistes et des travailleurs de l'aérospatiale (AIMTA). L'Association canadienne des employés du transport aérien (ACETA) était l'agent négociateur du groupe d'employés en question. Le Conseil a conclu qu'à la date de présentation de la demande, l'employeur, Air Canada, avait imposé à ses employés un lock-out légal en date du 17 juin 1976. Cette mesure avait été précédée d'une grève légale des employés représentés par l'agent négociateur, arrêt de travail qui, selon le Conseil, avait commencé le 2 décembre 1975 et s'était poursuivi jusqu'au 11 juin 1976. Le Conseil a entrepris d'analyser l'objet du paragraphe 124(3) du *Code* qui s'appliquait alors et qui obligeait le Conseil à donner son consentement à une demande d'accréditation présentée durant les six premiers mois d'une grève ou d'un lock-out :

> ... L'objet de l'article semblerait plutôt être d'accorder une période de six mois pendant laquelle chaque partie à la négociation collective peut exercer son droit de recourir à une sanction économique contre l'autre sans être exposée aux autres pressions que causerait l'intervention d'un second syndicat. Le Conseil n'est pas enclin à donner au paragraphe 124(3) une interprétation qui priverait les membres de l'unité de négociation de leur droit de demander une autre représentation, pendant une période plus longue que celle qui y est stipulée. Les termes « grève ou lock-out » doivent être lus conjointement et considérés comme des équivalents. Le Conseil est d'avis que ces termes font allusion à la lutte économique qui peut se produire légalement à un certain moment, et non aux armes mises à la disposition de l'une et l'autre partie...
>
> (pages 84-85; et 326)

[83] The CLRB determined that the term "strike" refers to a "state of economic warfare" that occurs over a certain period of time and not to the "weapons available to one party or the other."

[84] In *Comstock International Ltd.*, [1987] Alta.L.R.B.R. 228, the Alberta Labour Relations Board (ALRB) determined whether consent was still required when less than all of the bargaining unit in question was affected by a strike or lockout. It found that consent was still required:

> The question therefore is whether s. 34(4) and s. 42(4) require consent when less than all of the bargaining unit in question are affected by a strike or lockout. In our view the requirement for consent still applies. The purpose of the section is to allow the board to prevent, in appropriate circumstances, the disruptive effects of organizing efforts or decertification attempts when a work stoppage is in progress. The underlying reasons for the consent requirement apply regardless of whether the whole or just part of a bargaining unit is undergoing a strike or lockout. **The fact that only part of a unit is affected may well influence the Board in deciding whether or not to grant its consent, but consent is still required**.
>
> (pages 230–231; emphasis added)

[85] Even if all the employees had returned to work for the period of time between the signing of the tentative settlement and the ratification vote, this does not mean that the economic warfare had ended or that the "window of opportunity" to file an application for certification or revocation was reopened. This issue was addressed by the Ontario Labour Relations Board, within the context of a revocation application, in *Alcohol and Gaming Commission of Ontario*, [2000] OLRB Rep. January/February 1:

> 10. Furthermore, the Board seriously doubts that any "window of opportunity" to file an application for termination of bargaining rights would have opened in the period of time between the signing of the memorandum of agreement and the ratification vote even if **all** of the employees had gone back to work during the interim. Unions often take down their picket lines and ask employees to return to work after they have signed a memorandum of agreement as an act of good faith and to increase the likelihood of successful ratification. It shows that the union is standing behind the agreement. However, the parties know that if employees fail to ratify the agreement the strike may continue. The employees in such

[83] Le Conseil a déterminé que le mot « grève » faisait allusion à « une lutte économique » qui dure un certain temps et non « aux armes mises à la disposition de l'une ou l'autre partie ».

[84] Dans *Comstock International Ltd.*, [1987] Alta.L.R.B.R. 228, la Commission des relations de travail de l'Alberta (CRTA) a statué sur la nécessité d'obtenir le consentement lorsque la grève ou le lock-out ne vise pas tous les employés de l'unité de négociation. Elle a conclu que son consentement était tout de même nécessaire :

> La question qu'il faut donc se poser est : est-ce que les paragraphes 34(4) et 42(4) nécessitent l'obtention du consentement de la Commission lorsque la grève ou le lock-out ne vise pas tous les employés de l'unité de négociation en question. Nous estimons que oui. L'objet de cette disposition est de permettre à la Commission de prévenir, lorsqu'il y a lieu, les effets déstabilisants d'efforts de syndicalisation ou de tentatives de révocation de l'accréditation quand un arrêt de travail est en cours. Les raisons qui sous-tendent l'obligation d'obtenir le consentement de la Commission demeurent valides, peu importe si c'est la totalité ou une partie seulement de l'unité de négociation qui est en grève ou en lock-out. **Le fait qu'une partie seulement de l'unité soit visée peut certes influencer la décision de la Commission de donner ou non son consentement, mais cela ne change rien au fait que l'obligation d'obtenir ce consentement demeure**.
>
> (pages 230-231; traduction; c'est nous qui soulignons)

[85] Même si tous les employés avaient repris le travail entre la signature de l'entente provisoire et la tenue du vote de ratification, cela ne veut pas dire que la lutte économique avait pris fin ou que le « créneau » pendant lequel un syndicat peut présenter une demande d'accréditation ou de révocation s'est ouvert à nouveau. La Commission des relations de travail de l'Ontario (CRTO) s'est penchée sur cette question, dans le contexte d'une demande de révocation de l'accréditation, dans *Alcohol and Gaming Commission of Ontario*, [2000] OLRB Rep. January/February 1 :

> 10. Au surplus, la Commission doute fort qu'un « créneau » se soit ouvert pour présenter une demande de révocation des droits de négociation entre la signature de l'entente de principe et le vote de ratification, et ce, même si **tous** les employés avaient repris le travail dans l'intérim. Il arrive souvent que les syndicats démantèlent les lignes de piquetage et demandent aux employés de reprendre le travail après la signature d'une entente de principe afin de témoigner de leur bonne foi et d'accroître les chances de ratification de l'entente. C'est un moyen pour le syndicat de démontrer qu'il approuve l'entente. Il n'en reste pas moins que les parties savent pertinemment qu'en cas de refus des employés de ratifier l'entente, les mesures de

circumstances would not be commencing a **new** strike with the six month prohibition in section 67(3)(a) starting to run all over again. A lifting of the picket line and the return to work in such situation is temporary unless the agreement is ratified and does not constitute an end to the strike for the purpose of making a termination application timely.

(page 3)

[86] The same applies in the context of a displacement application. The employees ultimately decided not to ratify the tentative agreement between the UTU and CN. Strike or lockout action resumed as soon as the membership rejected the tentative agreement on April 10, 2007. This also constitutes evidence of the ongoing "state of economic warfare."

[87] In addition, the fact that Bill C-46 eventually came into force suggests that there was still a strike ongoing at the time the certification application was filed, even though most employees had returned to work during the ratification process. The Bill was introduced in the House of Commons on February 23, 2007 (prior to the filing of this certification application) and came into force on April 19, 2007 (nine days after the failed ratification vote). If the strike had ended prior to the filing of the application for certification, the Bill would not have been necessary.

[88] Based on the above, the Board is of the view that although most employees had in fact returned to work by March 1, 2007, and later during the ratification process, certain employees, albeit in relatively small numbers, were still on strike, despite the UTU directing them back to work. More importantly, the "economic warfare" was still ongoing. The UTU made it clear to its membership that the strike would recommence if the tentative agreement was not ratified.

C–Should the Board Grant Consent?

[89] Having found that a strike was ongoing at the time the TCRC filed its certification application, the Board must now decide, pursuant to section 24(3) of the *Code*, whether to grant its consent to the present application.

grève pourraient reprendre de plus belle. En pareil cas, il ne s'agirait pas d'une **nouvelle** grève ayant pour effet de faire recommencer la période d'interdiction de six mois prévue à l'alinéa 67(3)a). Le démantèlement des lignes de piquetage et la reprise du travail sont alors des mesures temporaires – sauf si l'entente est ratifiée – qui ne mettent aucunement fin à la grève pour la présentation d'une demande de révocation dans le délai prescrit.

(page 3; traduction)

[86] Ce raisonnement s'applique aussi aux demandes visant à déloger un syndicat. Les employés ont décidé au bout du compte de ne pas ratifier l'entente de principe conclue entre le TUT et le CN. Les mesures de grève ou de lock-out ont repris de plus belle dès l'instant où ils ont rejeté l'entente le 10 avril 2007. C'est également la preuve que la « lutte économique » persistait.

[87] Ajoutons à cela que la promulgation ultérieure du projet de loi C-46 est un indice supplémentaire qu'une grève était toujours en cours à la date de présentation de la demande d'accréditation, même si la plupart des employés avaient repris le travail durant le processus de ratification. Le projet de loi a été déposé à la Chambre des communes le 23 février 2007 (avant la présentation de la demande d'accréditation); il est entré en vigueur le 19 avril 2007 (neuf jours après la tenue du vote de ratification défavorable). Si la grève avait pris fin avant la présentation de la demande d'accréditation, la loi de retour au travail n'aurait pas été nécessaire.

[88] Compte tenu de ce qui précède, le Conseil estime que si la plupart des employés avaient effectivement repris le travail en date du 1er mars 2007 et durant le processus de ratification ultérieur, certains, même s'ils étaient assez peu nombreux, continuaient de faire la grève même si le TUT les exhortait à retourner au travail. Ce qui importe surtout, c'est que la « lutte économique » persistait. Le TUT avait clairement indiqué à ses membres que la grève allait reprendre si l'entente de principe était rejetée.

C – Le Conseil doit-il donner son consentement à la présentation de la demande d'accréditation?

[89] Ayant conclu qu'une grève était en cours à la date de présentation de la demande d'accréditation de la CFTC, le Conseil doit maintenant décider s'il doit donner son consentement en vertu du paragraphe 24(3) du *Code*.

1–Positions of the Parties

[90] The TCRC submits that, in the event the Board finds that a strike was ongoing at the time of the filing of its application, the Board should nonetheless allow its application to proceed pursuant to section 24(3) of the *Code*. It maintains that were the Board to grant consent, it would be consistent with Board jurisprudence to promote the practice and protection of sound labour relations and would be in the best interests of the affected employees. The TCRC explains that section 24(3) of the *Code* was created to ensure that no employee hired during a lawful strike could initiate an application to displace a bargaining agent during a strike. When that section was enacted, there was a prohibition against any certification or revocation application in the first six months of the strike or lockout. The TCRC further explains that section 24(3) of the *Code* was amended following the recommendations by the Sims Task Force that the six month prohibition be removed so that the section not result in valid applications being more difficult to process. The TCRC submits that since the amendment to section 24(3) of the *Code*, a union can apply for certification from day one of a strike.

[91] The TCRC submits that the Board ought to consent to this certification application, because it is in the interests of employees. According to the TCRC, the employees have chosen to replace their certified bargaining agent, because the UTU's continuing internal strife prevents it from carrying out its duties as the certified bargaining agent and has also weakened its bargaining position, rendering it dysfunctional. The existing situation, argues the TCRC, directly affects the employees in the bargaining unit. The TCRC contends that problems began on February 6, 2007, when the UTU International gave notice that the strike was unauthorized and that the bargaining unit members would have to "fend for themselves" and would not receive any strike pay. According to the TCRC, the UTU International's position that the strike was illegal and its consequent removal from office of the duly elected chairpersons who were on the bargaining committee undermined the leverage the employees had hoped to achieve by going out on strike. The TCRC further submits that the UTU acted contrary to the interests of its members when it aggressively recommended that they ratify the tentative settlement agreement. It argues that the level of trust in the UTU has eroded to the point where a number of unfair labour practice complaints have been filed against the UTU.

1 – Position des parties

[90] La CFTC soutient que même s'il conclut qu'une grève était en cours à la date de présentation de la demande, le Conseil doit donner son consentement en vertu du paragraphe 24(3) du *Code*. Elle poursuit en disant que cela serait cohérent avec la jurisprudence du Conseil, qui insiste sur la nécessité de favoriser l'établissement de saines relations du travail, et servirait l'intérêt véritable des employés concernés. La CFTC ajoute que le paragraphe 24(3) a été ajouté au *Code* pour empêcher qu'un employé qui est embauché durant une grève légale puisse présenter une demande visant à déloger l'agent négociateur pendant une grève. Lorsque cette disposition a été prise, il était interdit de présenter une demande d'accréditation ou de révocation durant les six premiers mois d'une grève ou d'un lock-out. Le paragraphe 24(3) du *Code* a été modifié après que le groupe de travail Sims eut recommandé de lever cette interdiction afin de ne pas faire obstacle inutilement à des demandes valides. La CFTC soutient que depuis cette modification, les syndicats peuvent présenter une demande d'accréditation dès le premier jour d'une grève.

[91] La CFTC estime que le Conseil doit donner son consentement à la présentation de la demande d'accréditation parce que cela servirait l'intérêt des employés. Selon la CFTC, ces derniers ont pris la décision de déloger l'agent négociateur accrédité parce que les conflits internes continuels empêchent le TUT de s'acquitter de ses obligations à titre d'agent négociateur et affaiblissent sa position de négociation, ce qui le rend dysfonctionnel. D'après la CFTC, c'est une situation qui a une incidence directe sur les employés de l'unité de négociation. La CFTC soutient que les problèmes ont commencé le 6 février 2007, quand le syndicat international du TUT a fait savoir que la grève n'était pas autorisée, que les membres de l'unité de négociation devaient « se débrouiller tout seuls » et qu'ils n'avaient pas droit à une indemnité de grève. D'après la CFTC, la décision du syndicat international de considérer la grève comme illégale et de destituer les présidents démocratiquement élus qui siégeaient au comité de négociation ont miné la position de force que les employés avaient espéré acquérir en déclenchant la grève. La CFTC ajoute que le TUT a agi au détriment des intérêts de ses membres en leur recommandant avec insistance de ratifier l'entente de principe. La confiance envers le TUT s'est à ce point érodée que le syndicat a fait l'objet de diverses plaintes de pratiques déloyales de travail.

[92] The UTU submits that this is not a proper case for the Board to exercise its discretion to grant the required consent pursuant to section 24(3) of the *Code*. It explains that section 24(3) provides for a blanket prohibition against displacement applications during a strike or lockout, "except with consent of the Board." According to the UTU, the purpose of this section is to allow the Board to ensure that during a "difficult period," displacement applications will not "destabilize bargaining"; however, such applications may be permitted when they are "clearly voluntary and appropriate." The UTU contends that in removing the six-month prohibition contained in section 24(3), the Sims Task Force was not extending an invitation to the Board to exercise such discretion, but was merely expanding the tools available to the Board in the proper case and eliminating the artificiality of the six-month prohibition.

[93] The UTU contends that following the negotiation of the February 24, 2007, Interim Work Protocol, the UTU continued to function effectively. The UTU alleges that a difference of opinion within the trade union as to the appropriate strategy to be used when faced with the considerable bargaining strength of CN and with the threat of back-to-work legislation does not render a trade union dysfunctional, as stated by the TCRC. In any event, the UTU submits that the allegations of disorganization, internal strife or dysfunction do not serve as a basis for the Board to exercise its discretion to allow the present certification application to proceed while the incumbent bargaining agent is on strike.

[94] The UTU further submits that the Board should look closely at the fact that membership support for the TCRC's certification application was collected during an ongoing lawful strike, much of it during the period following February 19, 2007, when the four General Chairpersons and three Vice-General Chairpersons were removed from office and their membership revoked. The UTU submits that in this context, the Board cannot be satisfied that the TCRC membership evidence submitted indicates support for the TCRC. It contends that in the period following February 19, 2007, TCRC membership cards were signed as a demonstration of support, not for the TCRC, but for the suspended General Chairpersons and Vice-General Chairpersons.

[95] CN agrees with the UTU's position that consent should be denied. It maintains that the mandatory nature

[92] Le TUT soutient qu'il ne s'agit pas d'une affaire où le Conseil peut exercer son pouvoir discrétionnaire et donner le consentement prévu au paragraphe 24(3) du *Code*, car cette disposition interdit la présentation de toute demande visant à déloger un syndicat durant une grève ou un lock-out « sans le consentement du Conseil ». Selon le TUT, cette disposition permet au Conseil de s'assurer que les demandes visant à déloger un syndicat qui lui sont présentées durant une « période difficile » ne « déstabiliseront pas les négociations »; ces demandes peuvent toutefois être autorisées dans les cas où elles sont « clairement volontaires et pertinentes ». Le TUT soutient qu'en levant l'interdiction de six mois contenue dans le paragraphe 24(3), le groupe de travail Sims n'invitait pas le Conseil à exercer ce pouvoir discrétionnaire; il ne faisait qu'élargir la panoplie de moyens qui sont à sa disposition dans les cas pertinents et éliminer le caractère arbitraire de l'interdiction de six mois.

[93] Le TUT soutient qu'à l'issue de la négociation du protocole provisoire de retour au travail du 24 février 2007, le TUT a continué à bien fonctionner. Une divergence d'opinion interne au sujet de la stratégie à adopter face au pouvoir de négociation considérable du CN et à la menace d'une loi de retour au travail ne rend pas un syndicat dysfonctionnel pour autant, même si la CFTC prétend le contraire. Quoiqu'il en soit, d'après le TUT, le Conseil ne peut pas tenir compte des allégations de désorganisation, de conflits internes ou de dysfonction pour exercer son pouvoir discrétionnaire et donner son consentement à la présentation de la demande d'accréditation pendant que l'agent négociateur accrédité est en grève.

[94] Le TUT soutient également que le Conseil doit attacher une importance particulière au fait que la preuve d'adhésion a été recueillie pendant une grève légale, en particulier durant la période qui a suivi la révocation de l'adhésion et la destitution des quatre présidents et trois vice-présidents généraux, le 19 février 2007. Dans ce contexte, le TUT prétend que le Conseil ne peut pas établir avec certitude que la preuve d'adhésion produite par la CFTC témoigne véritablement de l'appui des employés. D'après le TUT, les cartes d'adhésion qui ont été signées après le 19 février 2007 se voulaient davantage un geste de protestation contre la suspension des présidents et des vice-présidents généraux qu'un témoignage d'appui à la CFTC.

[95] Le CN convient avec le TUT que le Conseil ne doit pas donner son consentement. Il soutient que

of the words "must not be made" in section 24(3) establishes that the legislator wanted to emphasize that the granting of consent should be exceptional. CN argues that a displacement application filed in the precarious time leading to the conclusion of a ratified collective agreement under the aura of a strike can be extremely detrimental to labour relations stability and the constructive settlement of disputes. It contends that the former General Chairpersons, who are alleged to be responsible for the certification application by the TCRC, have interfered with the will of the employees through methods of misrepresentation, coercion and intimidation. Therefore, CN submits that the Board should not be manipulated into granting consent in such circumstances.

l'obligation imposée par les mots « ne peut ... être présentée » dans le libellé du paragraphe 24(3) signifie que le législateur voulait insister sur le fait que le Conseil ne doit consentir à la présentation d'une demande que dans des situations exceptionnelles. Le CN soutient que la présentation d'une demande visant à déloger le syndicat durant la période incertaine qui précède la conclusion d'une convention collective ratifiée sous la menace d'une grève peut être extrêmement préjudiciable à la stabilité des relations du travail et au règlement positif des différends. D'après le CN, les anciens présidents généraux, auxquels on fait porter la responsabilité de la demande d'accréditation de la CFTC, ont tenté de contrecarrer la volonté des employés par des déclarations trompeuses et des mesures de coercition ou d'intimidation. Il s'ensuit que le Conseil ne doit pas se laisser convaincre de consentir à la présentation de la demande dans de telles circonstances.

2–Decision

[96] The Board's power to grant consent to a certification application filed during a strike or lockout is a discretionary one. In making such a determination, the Board will assess the facts of each case according to the objectives of the *Code*, namely the promotion of free collective bargaining and sound and stable labour-management relations. It is important to note that section 24(3) does not prevent employees in a bargaining unit from wanting to change union representation during a strike or lockout. However, in such circumstances, the Board's consent is required.

2 – Décision

[96] Le Conseil possède le pouvoir discrétionnaire de consentir à la présentation d'une demande d'accréditation pendant une grève ou un lock-out. Pour en arriver à sa décision, il doit apprécier les faits de chaque affaire à la lumière des objectifs du *Code*, c'est-à-dire encourager la pratique des libres négociations collectives et l'établissement de relations saines et stables entre les employés et les employeurs. Mentionnons que le paragraphe 24(3) n'empêche pas les employés de l'unité de négociation de vouloir changer d'agent négociateur pendant une grève ou un lock-out. Il indique simplement qu'ils doivent alors obtenir le consentement du Conseil.

[97] Section 124(3) (now section 24(3)) of the *Code* provided that Board consent was required for a certification application filed during the first six months of a strike or lockout. In *Seeking a Balance: Canada Labour Code, Part I, Review* (Ottawa: Human Resources Development Canada, 1995) (the Sims Report), the Task Force recommended and Parliament accepted, in the January 1, 1999, amendments to the *Code*, that this section be modified to delete the reference to six months so that Board consent would be required no matter how long the industrial action lasted:

[97] Le paragraphe 124(3) (devenu le paragraphe 24(3)) du *Code* prévoyait que le Conseil devait consentir à la présentation d'une demande d'accréditation durant les six premiers mois d'une grève ou d'un lock-out. Dans son rapport intitulé *Vers l'Équilibre : Code canadien du travail, Partie I, Révision* (Ottawa, Développement des ressources humaines Canada, 1995), le groupe de travail recommande au législateur, qui a retenu sa suggestion, comme en témoignent les changements qui ont été apportés au *Code* le 1er janvier 1999, de supprimer la mention de la période de six mois, de manière à ce que le Conseil soit tenu de donner son consentement dans tous les cas, peu importe depuis combien de temps les mesures de grève sont en cours :

Certification or Decertification during a Strike or Lockout

Section 24(3) of the *Code* prohibits the filing of an application for certification or decertification during the first six months of a strike or lockout without the consent of the Board. Similar prohibitions exist in various provinces. **The six month time frame sometimes encourages posturing during bargaining in the hope that decertification will ensue after six months of stalled negotiations. This time frame is artificial and we recommend that it be replaced with a general requirement for Board consent when industrial action is ongoing.**

By making this recommendation, we are not suggesting that valid applications should be any more difficult to process. There are circumstances where such applications are clearly voluntary and appropriate. This section simply provides a check, during a difficult period, on those applications that may destabilize bargaining and lack the necessary voluntary support.

(page 135; emphasis added)

Accréditation ou révocation de l'accréditation durant une grève ou un lock-out

Selon le paragraphe 24(3) du *Code*, une demande d'accréditation ou de révocation ne peut, sans le consentement du Conseil, être présentée au cours des six premiers mois d'une grève ou d'un lock-out. Des restrictions semblables existent dans diverses provinces. **Le délai de six mois favorise souvent l'adoption de positions inflexibles pendant les négociations, dans l'espoir que l'accréditation sera révoquée si les négociations sont encore au point mort au bout de six mois. Ce délai est artificiel et nous recommandons de lui substituer l'obligation générale d'obtenir le consentement du Conseil pendant toute la durée de la grève ou du lock-out.**

En formulant cette recommandation, nous ne voulons pas laisser entendre que l'examen des demandes valables s'en trouvera compliqué de quelque façon que ce soit. Il y a des cas où les demandes présentées sont manifestement volontaires et fondées. Ce paragraphe vise simplement à mettre un frein, en période de crise, aux demandes susceptibles de compromettre la négociation et de faire perdre l'appui majoritaire des employés.

(page 149; c'est nous qui soulignons)

[98] This Board has seldom had to make a determination under section 24(3) of the *Code* and there exists no reported decisions that deal with what may be appropriate circumstances in which to grant consent to allow a certification application to proceed during strike or lockout action since that section was amended.

[98] Le Conseil a rarement eu à statuer sur des demandes visées au paragraphe 24(3) du *Code* et il n'existe pas de décisions publiées qui indiquent dans quelles circonstances il devrait consentir à la présentation d'une demande d'accréditation pendant une grève ou un lock-out dans le contexte du nouveau libellé de cette disposition.

[99] Some provincial labour boards, including the ALRB, have dealt with the issue of consent in the context of a displacement or a revocation application during a strike or lockout. The facts of the present matter are somewhat unique, however, given that the back-to-work legislation put an end to the industrial action and established a binding final selection process. Nonetheless, a review of other boards' decisions on the purposes for requiring Board consent is of some assistance.

[99] Quelques commissions provinciales des relations du travail, dont la CRTA, se sont penchées sur la question de l'obtention du consentement dans le contexte d'une demande visant à déloger un syndicat ou de révocation de l'accréditation pendant une grève ou un lock-out. Le problème qui se pose c'est que les faits de l'affaire en instance sont assez exceptionnels, en ce que la loi de retour au travail a mis fin à la grève et établi une procédure d'arbitrage exécutoire des propositions finales. Rien ne nous empêche cependant de tirer des enseignements utiles des décisions rendues par d'autres commissions sur la question de l'obtention du consentement.

[100] In *Steelworkers Local 5885* v. *Home Hardware et al. (#2)*, [1991] Alta.L.R.B.R 577, a voluntarily recognized employee association was engaged in a dispute with an employer who had lawfully locked out its employees. A union sought consent for a "friendly" raid during the lockout. The employer opposed the union's application for consent on the basis that it

[100] Dans *Steelworkers Local 5885* v. *Home Hardware et al. (#2)*, [1991] Alta.L.R.B.R 577, une association d'employés volontairement reconnue était engagée dans un conflit avec un employeur qui avait mis ses employés en lock-out en toute légalité. Un syndicat voulait obtenir le consentement de la Commission pour mener une campagne de maraudage

would be prejudicial, if granted. The Alberta *Labour Relations Code* contains a provision similar to section 24(3) of the *Code*. The ALRB denied consent on the following basis:

> After considering the arguments regarding the Steelworkers' application for consent to apply for certification at Home, the Board has decided not to grant that consent. We believe that granting consent in this case could result in substantial prejudice to the Employer and unduly interfere with collective bargaining. **We agree that there should be a proper labour relations purpose to be served through exercising our discretion to grant consent under section 35**. On balance, we are not persuaded that there is a valid reason in the circumstances to approve the Steelworkers' application.
>
> We accept that the employees are currently being represented in collective bargaining by the certain Steelworker personnel acting on behalf of the Association. The Steelworkers did not dissent from Home's statements that bargaining was proceeding nor were there any reported difficulties associated with the bargaining. The Steelworkers now appear to be quite heavily involved in this bargaining dispute and committed to it. It is thus understandable that they wish to obtain a more established role in the relationship.
>
> Nevertheless, no argument was advanced that the Steelworkers are encountering any difficulties in collective bargaining as a result of their role. Mr. Ponting asserted that Home is bargaining with the Steelworkers at the bargaining table so that does not seem to be a problem. The Steelworkers' basic argument seems to be one of principle which is that the employees in this case, have an absolute right to select the Steelworkers to apply for certification.
>
> **We disagree with that proposition. The consent requirement in section 35 denies that position and requires the Board to exercise its discretion in granting or refusing the request for consent. Labour relations considerations guide the board in making those decisions. In our judgment, the facts in this case do not justify granting consent.**
>
> (pages 581–582; emphasis added)

[101] In *Canadian Union of Public Employees, Local 3775* and *Trailmobile Canada A Division of*

« amicale » pendant le lock-out. L'employeur s'est opposé à ce que la Commission accorde son consentement en faisant valoir que cela lui causerait un préjudice. Le *Labour Relations Code* de l'Alberta contient une disposition analogue au paragraphe 24(3) du *Code*. La CRTA a refusé de donner son consentement pour les motifs suivants :

> Après examen des arguments des parties au sujet de la demande des Métallurgistes visant à obtenir le consentement quant à la présentation d'une demande d'accréditation des employés de Home, la Commission a décidé de ne pas donner son consentement. Nous estimons que le fait de consentir à la présentation de la demande pourrait causer un préjudice appréciable à l'employeur et nuire inutilement aux négociations collectives. **Nous convenons que l'exercice de notre pouvoir discrétionnaire de consentir à la présentation de la demande en vertu de l'article 35 doit se faire dans l'optique de la réalisation d'un objectif valable lié aux relations du travail.** Tout compte fait, nous sommes convaincus qu'il n'existe pas de motif valable dans les circonstances d'accueillir la demande des Métallurgistes.
>
> Nous admettons que les employés sont actuellement représentés à la table de négociation par des membres du personnel des Métallurgistes qui agissent au nom de l'Association. Les Métallurgistes n'ont pas contesté les déclarations de Home selon lesquelles des négociations étaient en cours ni n'ont fait état de difficultés dans les négociations. Les Métallurgistes nous semblent maintenant très engagés dans ce conflit de travail et y souscrire pleinement. On peut donc comprendre qu'ils souhaitent que leur rôle soit mieux défini.
>
> Quoi qu'il en soit, aucun argument ne nous a été présenté selon lequel les Métallurgistes se heurtaient à des difficultés dans les négociations collectives parce que leur rôle est mal défini. M. Ponting a déclaré que Home négociait avec les Métallurgistes à la table de négociation, donc il ne semble pas y avoir de problème de ce côté-là. L'argument des Métallurgistes nous semble essentiellement en être un de principe, à savoir que les employés en cause ont le droit absolu de choisir les Métallurgistes pour présenter une demande d'accréditation.
>
> **Nous ne partageons pas ce point de vue. L'obligation d'obtenir le consentement dont il est question à l'article 35 rend cette position insoutenable. Cette disposition oblige la Commission à exercer son pouvoir discrétionnaire pour accepter ou refuser de donner son consentement. Et pour en arriver à sa décision, la Commission tient nécessairement compte de diverses considérations liées aux relations du travail. Nous sommes d'avis que les faits de la présente affaire ne justifient pas que la Commission donne son consentement**
>
> (pages 581-582; traduction; c'est nous qui soulignons)

[101] Dans *Canadian Union of Public Employees, Local 3775* and *Trailmobile Canada A Division of*

Gemala Industries Ltd., [1995] M.L.B.D. No. 7 (QL), the Manitoba Labour Board (MLB) granted consent in a context of a displacement application. Almost two years into a lockout, the Canadian Union of Public Employees filed an application to displace the National Automobile, Aerospace, Transportation and General Workers Union of Canada (CAW-Canada) as bargaining agent. Section 35(5) of the Manitoba *Labour Relations Act* prohibits the filing of a displacement application within the first six months of a strike or lockout, and thereafter, only with the consent of the board. The MLB found that:

> ... The purpose of section 35 as a whole is to insulate the collective bargaining relationship, and in particular, the incumbent union, from external pressures during certain periods, particularly those when that relationship may be most fragile and the union most vulnerable to raids from rival unions. **Subsection 35(5) is that part of this legislative scheme intended to help stabilize an incumbent union during the especially volatile situation of a strike or lockout**. Here, where the incumbent union is acquiescing in the application, consent should normally follow as a matter of course. ...
>
> (QL; emphasis added)

[102] As stated in the Sims Report and as confirmed in the decisions cited above, the requirement for consent in a section 24(3) situation "simply provides a check [by the Board], during a difficult period, on those applications that may destabilize bargaining and lack the necessary voluntary support" (page 135). In other words, it allows the Board to balance the competing labour relations issues involved between an employer and a union during a challenge to the union's representation and bars unnecessary labour disruptions in the workplace during a volatile time. It prevents undue interference with the collective bargaining process at a time when the incumbent union is particularly vulnerable. During that time, the Board will normally only interfere with the collective bargaining process and grant consent when compelling circumstances exist and when a proper labour relations purpose is to be served.

Gemala Industries Ltd., [1995] M.L.B.D. No. 7 (QL), la Commission du travail du Manitoba (CTM) a donné son consentement dans le contexte d'une demande visant à déloger un syndicat. Presque deux ans après le début d'un lock-out, le Syndicat canadien de la fonction publique a présenté une demande visant à déloger le Syndicat national de l'automobile, de l'aérospatiale, du transport et des autres travailleurs et travailleuses du Canada (TCA-Canada) à titre d'agent négociateur. Le paragraphe 35(5) de la *Loi sur les relations du travail* du Manitoba interdit de présenter une demande visant à déloger un syndicat dans les six premiers mois d'une grève ou d'un lock-out et exige par la suite que la Commission donne son consentement. La CTM a conclu ce qui suit :

> ... L'article 35 dans son ensemble vise à mettre la relation de négociation collective, et notamment le syndicat reconnu, à l'abri des pressions externes durant certaines périodes, surtout des pressions qui peuvent s'exercer quand cette relation est la plus fragile et le syndicat le plus vulnérable aux tentatives de maraudage de syndicats rivaux. **Le paragraphe 35(5) est la disposition législative qui a pour objet d'assurer une certaine stabilité au syndicat reconnu dans le contexte particulièrement incertain d'une grève ou d'un lock-out**. Dans un cas comme celui-ci, où le syndicat reconnu approuve la demande, le consentement serait alors tout à fait normal...
>
> (QL; traduction; c'est nous qui soulignons)

[102] Comme il est indiqué dans le rapport Sims et dans les décisions citées ci-dessus, l'obligation d'obtenir le consentement du Conseil en vertu du paragraphe 24(3) « vise simplement à [ce que le Conseil] met[te] un frein, en période de crise, aux demandes susceptibles de compromettre la négociation et de faire perdre l'appui majoritaire des employés » (page 149). Autrement dit, cette disposition permet au Conseil de concilier les divergences de vues en matière de relations du travail entre l'employeur et le syndicat pendant que la représentation de ce dernier est contestée et d'interdire tout arrêt de travail inutile durant une période d'incertitude. Elle met aussi un frein à toute ingérence injustifiée dans le processus des négociations collectives à un moment où le syndicat reconnu est particulièrement vulnérable. Durant cette période, le Conseil refuse généralement d'intervenir dans le processus des négociations collectives et de donner son consentement, sauf s'il existe des raisons impérieuses d'agir et que son intervention permettrait l'atteinte d'objectifs valables liés aux relations du travail.

[103] The circumstances in this case are unusual. On March 1, 2007, the date the TCRC's application was filed with the Board, the great majority of the employees had returned to work during the ratification process of the tentative agreement reached between CN and the UTU. That agreement was signed on February 24, 2007. The back-to-work legislation, which had been tabled in Parliament on February 23, 2007, contained a Final Offer Selection process for the resolution of the matters remaining in dispute between the parties and directed the Minister of Labour to appoint the Final Offer Selection arbitrator.

[104] It is not contested that at the time of filing of the TCRC's application, there existed internal union problems. These internal union problems have persisted. This is evidenced by the continuing number of unfair labour practice complaints filed with the Board, since the filing of the TCRC's application for certification. The essence of these unfair labour practice complaints filed by members against the UTU or CN is rooted in the persisting internal union dispute surrounding the former UTU General Chairpersons.

[105] Subsequent to the filing of the TCRC's application, 79% of the membership rejected the tentative agreement, and therefore some work disruption resumed until the back-to-work legislation finally came into force on April 19, 2007. The back-to-work legislation can be considered an artificial interference with the normal collective bargaining process. The parties failed to reach a new collective agreement and were therefore subject to the arbitration process imposed by the legislation. The arbitrator issued a Final Offer Selection Award that constituted the new collective agreement between CN and the UTU.

[106] The parties were given an opportunity to make full submissions on the impact that the back-to-work legislation had on the TCRC's certification application. It is not in dispute that, as a result of the legislation, Arbitrator Sims issued his Final Offer Selection Award on July 20, 2007. Under section 14 of the *Railway Continuation Act, 2007*, "[t]he arbitrator's decision constitutes new collective agreements between the employer and the union." Pursuant to the modified definition of "union" as discussed above, the new collective agreement will be binding on any other union certified by the Board to represent the employees currently represented by the UTU.

[103] Dans la présente affaire, nous sommes en présence d'une situation exceptionnelle. Le 1er mars 2007, date à laquelle la CFTC a présenté sa demande au Conseil, la majorité des employés étaient de retour au travail en attendant l'issue du processus de ratification de l'entente de principe conclue entre le CN et le TUT et signée le 24 février 2007. La loi de retour au travail, qui avait été déposée à la Chambre le 23 février 2007, prévoyait un processus d'arbitrage des propositions finales en vue de résoudre les questions qui faisaient toujours l'objet d'un différend entre les parties et enjoignait au ministre du Travail de nommer un arbitre à cette fin.

[104] Nul ne conteste qu'à la date de présentation de la demande d'accréditation de la CFTC, il y avait des conflits syndicaux internes et que ces conflits ont persisté, comme en témoigne le nombre incessant de plaintes de pratiques déloyales de travail déposées contre le TUT ou le CN auprès du Conseil depuis la présentation de la demande d'accréditation de la CFTC. L'essence même de ces plaintes tirent leur origine du conflit syndical interne qui persiste au sujet des anciens présidents généraux du TUT.

[105] Peu de temps après la réception de la demande d'accréditation de la CFTC, 79 % des membres du TUT ont rejeté l'entente de principe, ce qui a entraîné une reprise des moyens de pression jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi de retour au travail le 19 avril 2007. Cette loi peut être considérée comme une sorte d'ingérence arbitraire dans le processus habituel des négociations collectives. Les parties ayant échoué dans leurs tentatives de conclure une nouvelle convention collective, elles ont dû se soumettre au processus d'arbitrage imposé par la loi. L'arbitre a rendu une décision sur les propositions finales qui tenait lieu de nouvelle convention collective entre le CN et le TUT.

[106] Les parties ont eu l'occasion de faire valoir leurs arguments sur la question de l'effet de la loi de retour au travail sur la demande d'accréditation de la CFTC. Nul ne conteste que, par suite de l'entrée en vigueur de la loi, l'arbitre Sims a rendu sa décision le 20 juillet 2007. Or, en vertu de l'article 14 de la *Loi de 2007 sur le maintien des services ferroviaires*, « [l]a décision de l'arbitre tient lieu de nouvelles conventions collectives entre l'employeur et le syndicat ». Conformément à la définition modifiée de « syndicat », dont il a été question précédemment, la nouvelle convention collective liera tout autre syndicat qui serait accrédité par le Conseil pour représenter les employés qui sont actuellement représentés par le TUT.

[107] Approximately seven weeks after the TCRC's certification application was filed with the Board, the back-to-work legislation came into force. The impact of the back-to-work legislation on the parties' dispute is particularly significant. The legislation ordered the employees to continue the duties of their employment. As a result of the operation of the various provisions of the legislation, the arbitrator—and not the parties—determined the content of the new collective agreement. Accordingly, because of Parliament's intervention, the strike ended on April 19, 2007, and the parties had a new collective agreement effective July 23, 2007.

[108] It is in the context of these unusual circumstances that the Board must determine whether the objectives of the *Code*, namely the promotion of free collective bargaining and sound and stable labour-management relations, would be met by granting consent in this case. The Board is of the view that granting consent in the present situation would not destabilize the ongoing bargaining that section 24(3) of the *Code* is meant to protect. The back-to-work legislation imposed, effective July 23, 2007, a new collective agreement. Allowing the certification application to proceed now would not undo the bargaining that took place or jeopardize the delicate balance that exists between a union and an employer during a strike or lockout. The back-to-work legislation ended the otherwise lawful strike as of April 19, 2007, the date the legislation came into force.

[109] In the Board's view, when one looks at all the circumstances surrounding this application, there are compelling labour relations reasons and consequently a labour relations purpose to be served for the Board to grant consent. The employees are back at work and the collective agreement is in place. The agreements are binding on CN and the UTU and would also be binding on the TCRC if it were certified as the bargaining agent. Therefore, the employees can make an informed choice on whether they wish to continue to be represented by the UTU or wish to be represented by the TCRC. Granting consent in the present certification application would allow the employees in the bargaining unit to determine which union they choose to represent them as their bargaining agent without compromising the collective agreement put in place through the Sims process. It would at the same time encourage and foster sound and stable industrial relations as opposed to

[107] La loi de retour au travail est entrée en vigueur plus ou moins sept semaines après la présentation de la demande d'accréditation de la CFTC. Cette loi a eu une incidence particulièrement significative sur le conflit de travail entre les parties puisque les employés ont reçu l'ordre de reprendre leur travail. Par suite de l'application de ses diverses dispositions, c'est l'arbitre – plutôt que les parties – qui a déterminé le contenu de la nouvelle convention collective. Donc, du fait de l'intervention du législateur, la grève a pris fin le 19 avril 2007 et les parties ont obtenu une nouvelle convention collective en date du 23 juillet 2007.

[108] C'est dans ce contexte exceptionnel que le Conseil doit déterminer s'il favoriserait la réalisation des objectifs du *Code*, soit encourager la pratique des libres négociations collectives et établir des relations de travail saines et stables entre travailleurs et employeurs, en donnant son consentement à la présentation de la demande en l'espèce. Le Conseil estime que, s'il donnait son consentement, cela ne compromettrait pas le processus de négociation que le paragraphe 24(3) du *Code* vise à protéger. La loi de retour au travail a imposé une nouvelle convention collective, en date du 23 juillet 2007. En autorisant maintenant la présentation de la demande d'accréditation, le Conseil n'anéantirait pas les efforts de négociation passés ni ne compromettrait le fragile équilibre qui existe entre le syndicat et l'employeur pendant une grève ou un lock-out. La loi de retour au travail a mis fin à la grève légale en date du 19 avril 2007, c'est-à-dire la date à laquelle le texte législatif est entré en vigueur.

[109] Lorsqu'on examine toutes les circonstances qui entourent la demande en instance, force est de constater qu'il existe des motifs impérieux en matière de relations du travail de consentir à sa présentation. Les employés ont repris le travail et la convention collective est en vigueur. Les conventions lient le CN et le TUT tout comme elles lieraient la CFTC si cette dernière était accréditée à titre d'agent négociateur. Les employés peuvent donc décider en toute connaissance de cause s'ils désirent être représentés par le TUT ou par la CFTC. Le fait de consentir à la présentation de la demande permettrait aux employés de l'unité de négociation de décider à quel syndicat ils veulent confier la tâche de les représenter à titre d'agent négociateur, sans compromettre l'existence de la convention collective découlant de la décision de l'arbitre Sims. Cela aurait en outre l'avantage d'encourager l'établissement de relations saines et

generate continuous complaints within this bargaining unit.

[110] The UTU argues that the TCRC membership cards are unreliable because they were signed at a time when they were really as a show of support for the former UTU General Chairpersons rather than as a show of support for the TCRC. When assessing membership support in a certification application, including in the context of a displacement application, the Board does not consider whether the choice of employees, to support one union rather than another, is the correct one. The Board's role is to ensure that membership evidence meets the requirements set under the *Code* and that it was not obtained by fraud or duress. Employees' reasons for wanting to be represented by a union or for wanting to change union representation often vary and are often multi-based.

[111] For all these reasons, in light of the compelling circumstances and the labour relations considerations of this case, the Board has decided to grant consent. While the issues raised in this application are unusual, the impact of this decision is straightforward. The employees in the bargaining unit are being given an opportunity to decide which union they would like to represent them.

D–Appropriateness of the Bargaining Unit

1–Positions of the Parties

[112] CN submits that the current single national bargaining unit is not an appropriate unit for bargaining. It maintains that the events surrounding the last round of bargaining confirm that the current structure is not only inappropriate, but also detrimental to sound labour relations. It submits that more recently, the Board has been more open to reviewing bargaining units, despite its practice not to change the existing bargaining structure, in displacement applications. Finally, CN argues that whatever may have been the basis for the Board's decision in *Canadian National Railway Company*, November 24, 2006 (CIRB LD 1530), in which it dismissed CN's section 18.1 review application, the labour relations facts arising from the

stables, ce qui est nettement préférable au flot continu de plaintes émanant de cette unité de négociation.

[110] Le TUT prétend que la preuve d'adhésion à la CFTC n'est pas fiable parce les signatures recueillies se voulaient bien plus un témoignage de solidarité à l'endroit des anciens présidents généraux du TUT qu'une marque d'appui à la CFTC. Quand vient le moment d'apprécier la preuve d'adhésion dans le contexte d'une demande d'accréditation ou d'une demande visant à déloger le syndicat, comme c'est le cas en l'espèce, le Conseil ne se demande pas si les employés ont raison d'appuyer un syndicat de préférence à un autre. Le rôle du Conseil est de s'assurer que la preuve d'adhésion satisfait aux exigences du *Code* et qu'elle n'a pas été obtenue par des moyens frauduleux ou sous la contrainte. Les raisons qui font que des employés veulent être représentés par un syndicat particulier ou changer d'agent négociateur sont souvent multiples et variées.

[111] Pour l'ensemble de ces motifs, et compte tenu des circonstances impérieuses et des considérations en matière de relations du travail qui existent en l'espèce, le Conseil a décidé de donner son consentement à la présentation de la demande. Si les questions soulevées dans la présente affaire sont exceptionnelles, l'effet de la présente décision est simple. Les employés de l'unité de négociation pourront décider par quel syndicat ils souhaitent être représentés.

D – L'unité de négociation est-elle habile à négocier collectivement?

1 – Position des parties

[112] Le CN soutient que l'actuelle unité de négociation unique à l'échelle nationale actuelle n'est pas habile à négocier collectivement. Les événements entourant la dernière ronde de négociations confirment à son avis que cette unité n'est plus habile à négocier et qu'elle nuit en plus à l'établissement de saines relations du travail. Selon le CN, le Conseil s'est montré plus ouvert récemment à l'idée de réviser la structure d'unités de négociation dans le cas de demandes visant à déloger un syndicat, en dépit de sa pratique de ne pas modifier la structure établie. Le CN termine en disant que peu importe les raisons qui ont amené le Conseil à rejeter sa demande de révision en vertu de l'article 18.1, dans la décision *Canadian National Railway Company*,

last round of negotiations have showed that the current bargaining unit structure is not appropriate.

[113] The TCRC maintains that the issue raised concerning the appropriateness of the bargaining unit is yet another attempt by CN to obtain, through the present application, the change in the bargaining unit structure that it failed to obtain from the Board in its previous section 18.1 application.

[114] The UTU opposes CN's request and reminds that the parties do not yet have the benefit of the Board's reasons for its November 24, 2006, decision in *Canadian National Railway Company*, *supra*. It reiterates its request for the Board to address some issues in a preliminary manner, given the serious and novel issues raised in the present displacement application. Finally, the UTU questions whether the employees who may have given support to the TCRC were advised at the time by the TCRC that CN would take this position or of the possibility of a reorganization of the bargaining unit structure.

2–Decision

[115] As stated in the parties' positions, the issue of the appropriateness of the bargaining unit has previously been the subject of a review application filed by CN, pursuant to section 18.1 of the *Code* (Board file no. 25621-C). In its application, CN took the position that the existing single bargaining unit should be restructured into three regional units in order to more properly reflect its operational and labour relations realities. CN is taking the same position in the present application in regard to the appropriateness of the existing single national bargaining unit.

[116] In its November 24, 2006, decision in *Canadian National Railway Company*, *supra*, the Board dismissed CN's application with reasons to follow. The Board is not prepared to revisit the issue of the bargaining unit structure in the context of the present displacement application.

[117] Given that the Board is not prepared to review or to find that the existing bargaining unit is not appropriate, it is not necessary for the Board to address

24 novembre 2006 (CCRI LD 1530), les faits relatifs à la situation des relations de travail qui ressortent de la dernière ronde de négociations démontrent que l'unité actuelle n'est pas habile à négocier collectivement.

[113] La CFTC estime que la question soulevée par le CN relativement à l'habileté à négocier de l'unité n'est qu'une nouvelle tentative du CN d'obtenir, par le biais de la présente affaire, le changement qu'il n'a pas réussi à obtenir dans sa demande de révision en vertu de l'article 18.1.

[114] Le TUT s'oppose à la demande du CN et rappelle que les parties n'ont pas encore pris connaissance des motifs de la décision du Conseil, en date du 24 novembre 2006, dans *Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada*, précitée. Il demande à nouveau au Conseil de statuer sur une partie des questions de façon préliminaire, compte tenu de l'importance et du caractère inédit des questions soulevées dans la présente demande visant à déloger le syndicat. Le TUT termine en remettant en question le fait que la CFTC ait informé les employés qui lui ont accordé leur appui de la position que le CN était susceptible d'adopter ou de la possibilité d'une restructuration de l'unité de négociation.

2 – Décision

[115] Comme il ressort des observations des parties, la question de l'habileté à négocier collectivement de l'unité a déjà fait l'objet d'une demande de révision du CN en vertu de l'article 18.1 du *Code* (dossier du Conseil n° 25621-C). Dans sa demande, le CN défendait la position que l'unité unique actuelle devait être divisée en trois unités régionales afin d'être plus représentative de la réalité de ses activités et de ses relations de travail. Le CN reprend les mêmes arguments dans la présente demande quant à l'habileté à négocier de l'unité unique à l'échelle nationale.

[116] Dans la décision *Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada*, précitée, rendue le 24 novembre 2006, le Conseil a rejeté la demande du CN en précisant qu'il exposerait ses motifs de décision à une date ultérieure. Le Conseil n'est pas disposé à revenir sur la question de la structure de l'unité de négociation dans le contexte de la présente demande visant à déloger le syndicat.

[117] Étant donné que le Conseil n'est pas disposé à réviser l'unité de négociation actuelle ou à conclure que cette unité n'est pas habile à négocier, il n'est pas

the issue raised by CN or the UTU regarding the TCRC membership evidence.

E–Employee List

[118] As stated above, because of its position on the consent issue, CN did not provide all of the documents as requested by the Board. Now that the Board has determined the issues raised in the present application, the investigating officer must complete his report to the Board concerning the membership evidence. To that end, the Board directs CN to provide the Board and the other parties, no later than **January 15, 2008**, with the following information:

(a) An alphabetical list showing the full name, classification/position title, home address and telephone number of all concerned employees, **including** managerial and supervisory personnel, as of March 1, 2007, which is the date the application was filed.

(b) A second alphabetical list showing the same information as that requested in (a) above, **without** addresses and telephone numbers.

(c) A clear indication on each list of all casual or part-time employees.

(d) A record of the weekly hours worked by any casual or part-time employee for the three-month period preceding the date on which the application was filed.

(e) An organizational chart showing as of March 1, 2007, the relationship of the employees in the proposed bargaining unit to the other employees and the lines of authority between management, supervisors, and subordinate employees.

[119] Following its review of the investigating officer's final report, the Board will issue further directions in regard to a representation vote.

VI–Conclusion

[120] For the above reasons, the Board finds that the *Railway Continuation Act, 2007* did not close the open period for the TCRC to file its application; at the time of filing of its application for certification on March 1,

nécessaire d'examiner la question soulevée par le CN ou le TUT concernant la preuve d'adhésion de la CFTC.

E – La liste des employés

[118] Comme nous l'avons indiqué précédemment, en raison de la position qu'il a défendue sur la question de l'obtention du consentement, le CN n'a pas fourni tous les documents demandés par le Conseil. Maintenant que le Conseil a statué sur les questions soulevées dans la demande en instance, l'agent enquêteur doit achever son rapport au sujet de la preuve d'adhésion. À cette fin, le Conseil enjoint au CN de fournir les renseignements suivants au Conseil et aux autres parties, au plus tard le **15 janvier 2008** :

a) la liste alphabétique de tous les employés concernés, personnel de direction et de supervision **compris**, en date du 1er mars 2007, soit la date de présentation de la demande, avec leur nom au complet, leur classification ou le titre de leur poste, leur adresse domiciliaire et leur numéro de téléphone.

b) une seconde liste, par ordre alphabétique, contenant les mêmes renseignements qu'au point a) ci-dessus, **sans** les adresses et les numéros de téléphone.

c) chaque liste doit indiquer clairement tous les employés occasionnels ou à temps partiel.

d) un registre des heures de travail effectuées chaque semaine par tous les employés occasionnels ou à temps partiel pendant les trois mois qui ont précédé la date à laquelle la demande a été présentée.

e) un organigramme en date du 1er mars 2007 indiquant où se situent les employés de l'unité de négociation par rapport aux autres employés et la ligne hiérarchique qui existe entre la direction, les superviseurs et les employés subalternes.

[119] Après qu'il aura examiné le rapport final de l'agent enquêteur, le Conseil donnera d'autres directives relativement à la tenue d'un scrutin de représentation.

VI – Conclusion

[120] Pour les motifs énoncés ci-dessus, le Conseil conclut que la *Loi de 2007 sur le maintien des services ferroviaires* n'a pas eu pour effet de mettre fin au délai prévu pour la présentation de la demande de la CFTC;

2007, a legal strike was still ongoing. Under the circumstances, consent is granted.

[121] This is a unanimous decision of the Board.

CASES CITED

Air Canada (1976), 18 di 66; and 77 CLLC 16,062 (CLRB no. 70)

Alcohol and Gaming Commission of Ontario, [2000] OLRB Rep. January/February 1

Bank of Montreal, Sherbrooke, Quebec (1986), 68 di 67 (CLRB no. 604)

Bowman (Robert), Rowberry (Michael J.), Schmeltz (Larry) et al., [2007] CIRB no. 380; and 145 CLRBR (2d) 1

Canadian National Railway Company, [2007] CIRB no. 379

Canadian National Railway Company, November 24, 2006 (CIRB LD 1530)

Canadian National Railway Company, August 14, 2007 (CIRB LD 1645)

Canadian Union of Public Employees, Local 3775 and *Trailmobile Canada A Division of Canada Industries Ltd.*, [1995] M.L.B.D. No. 7 (QL)

Cargill Limited, [2003] CIRB no. 215; and 107 CLRBR (2d) 1

Coastal Shipping Limited, [2005] CIRB no. 309

Comstock International Ltd., [1987] Alta.L.R.B.R. 228

C.S.P. Foods Ltd. v. *Grain Services Union (CLC) et als*, [1979] F.C. 23; and (1978) 25 N.R. 91 (F.C.A., no. A-201-78)

Durham Transport Inc. v. *International Brotherhood of Teamsters, Chauffeurs, Warehousemen & Helpers of America, Local union 141* (1977), 21 N.R. 20 (F.C.A., no. A-553-77)

Greyhound Lines of Canada v. *Canada (Labour Relations Board)* (1978), 24 N.R. 382 (F.C.A., no. A-324-78)

Jazz Air Limited Partnership, carrying on business as Air Canada Jazz, June 8, 2006 (CIRB LD 1435)

Komo Construction Inc. v. *Commision des relations de Travail du Québec*, [1968] S.R.C. 172

et qu'à la date de présentation de la demande d'accréditation, le 1er mars 2007, une grève légale était en cours. Eu égard aux circonstances, le Conseil consent à la présentation de la demande.

[121] Il s'agit d'une décision unanime du Conseil.

AFFAIRES CITÉES

Air Canada (1976), 18 di 66; et 77 CLLC 16,062 (CCRT n° 70)

Alcohol and Gaming Commission of Ontario, [2000] OLRB Rep. January/February 1

Banque de Montréal, Sherbrooke (Québec) (1986), 68 di 67 (CCRT n° 604)

Bowman (Robert), Rowberry (Michael J.), Schmeltz (Larry) et al., [2007] CCRI n° 380; et 145 CLRBR (2d) 1

Canadian National Railway Company, 24 novembre 2006 (CCRI LD 1530)

Canadian National Railway Company, 14 août 2007 (CCRI LD 1645)

Canadian Union of Public Employees, Local 3775 and *Trailmobile Canada A Division of Canada Industries Ltd.*, [1995] M.L.B.D. No. 7 (QL)

Cargill Limitée, [2003] CCRI n° 215; et 107 CLRBR (2d) 1

Coastal Shipping Limited, [2005] CCRI n° 309

Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada, [2007] CCRI n° 379

Comstock International Ltd., [1987] Alta.L.R.B.R. 228

C.S.P. Foods Ltd. c. *Grain Services Union (CLC) et autres*, [1979] C.F. 23; et (1978) 25 N.R. 91 (C.A.F., dossier n° A-201-78)

Durham Transport Inc. c. *Fraternité internationale d'Amérique des camionneurs, chauffeurs, préposés d'entrepôts et aides, section locale 141* (1977), 21 N.R. 20 (C.A.F., dossier n° A-553-77)

Greyhound Lines of Canada c. *Canada (Conseil canadien des relations du travail)* (1978), 24 N.R. 382 (C.A.F., dossier n° A-324-78)

Jazz Air, société en commandite, exploitée sous la raison sociale Air Canada Jazz, 8 juin 2006 (CCRI LD 1435)

Komo Construction Inc. v. *Commision des relations de Travail du Québec*, [1968] S.R.C. 172

Raymond et al. v. *Syndicat des travailleurs et travailleuses des postes* (2004), 318 N.R. 319; and 2004 CLLC 220-020 (F.C.A., no. A-686-02)

Steelworkers Local 5885 v. *Home Hardware et al. (#2)*, [1991] Alta.L.R.B.R. 577

STATUTES CITED

Canada Labour Code, Part I, ss. 16.1; 18.1; 24, 24(3); 67(2); 87.2(1); 91

Manitoba *Labour Relations Act*, s. 35(5)

Railway Continuation Act, 2007, ss. 2(1); 3, 3(a), 3(b); 6(1), 6(2); 7, 7(a), 7(b), 7(c); 14, 14(1)

Raymond et al. v. *Syndicat des travailleurs et travailleuses des postes* (2004), 318 N.R. 319; et 2004 CLLC 220-020 (C.A.F., dossier n° A-686-02)

Steelworkers Local 5885 v. *Home Hardware et al. (#2)*, [1991] Alta.L.R.B.R. 577

LOIS CITÉES

Code canadien du travail, Partie I, art. 16.1; 18.1; 24, 24(3); 67(2); 87.2(1); 91

Loi de 2007 sur le maintien des services ferroviaires, art. 2(1); 3, 3a), 3b); 6(1), 6(2); 7, 7a), 7b), 7c); 14, 14(1)

Loi sur les relations du travail du Manitoba, art. 35(5)

Canada Industrial Relations Board
Conseil canadien des relations industrielles

Vol. 9-07

Reasons for decision

Mr. G,
complainant,
and
Teamsters, Chauffeurs, Warehousemen, and Helpers Union, Local No. 880,
respondent,
and
Allied Systems (Canada) Company,
employer.

CITED AS: Mr. G

Board File: 25209-C

Decision No. 399
December 31, 2007

Complaint filed pursuant to section 37 of the *Canada Labour Code, Part I.*

Duty of fair representation complaint–Dismissal grievance–The complainant alleges that the union acted in a manner that was arbitrary, discriminatory and in bad faith because it withdrew his dismissal grievance and consequently failed to refer it to arbitration–The employer dismissed the grievance as a result of alleged complaints of harassment filed by three co-workers–The complainant argued that the union relied too strongly on the investigation and advice of its counsel when it decided to withdraw the grievance–The union is expected to review the grievance objectively, consider it carefully, arrive at a thoughtful decision having regard to the relevant evidence and any conflicting issues–While not having the expertise of a professional advocate, the union is expected to properly investigate the circumstances of the employee's grievance and, where appropriate, seek guidance where the issue is complex or beyond its experience–An investigation should normally include obtaining from the employee and other witnesses an account of the events that constituted the alleged wrongdoing or breach of company rules–The union finds itself in the position of representing one employee against others and must proceed cautiously and thoughtfully–The Board has generally been deferential to the union's reliance on their counsel's opinion–The union was wise

Motifs de décision

M. G,
plaignant,
et
Section locale 880 de la Fraternité internationale des Teamsters (Teamsters, Chauffeurs, Warehousemen and Helpers Union),
intimée,
et
Compagnie Systèmes Allied (Canada),
employeur.

CITÉ : M. G

Dossier du Conseil : 25209-C

Décision n° 399
Le 31 décembre 2007

Plainte déposée en vertu de l'article 37 du *Code canadien du travail, Partie I.*

Plainte de manquement au devoir de représentation juste – Grief de congédiement – Le plaignant allègue que le syndicat a agi de manière arbitraire ou discriminatoire ou de mauvaise foi, parce que ce dernier avait retiré son grief de congédiement et ne l'avait donc par renvoyé à l'arbitrage – L'employeur a rejeté le grief après que trois collègues eurent déposé des plaintes de harcèlement contre le plaignant – Le plaignant a prétendu que le syndicat avait accordé trop d'importance aux résultats de l'enquête et à l'opinion de son procureur pour en arriver à la décision de retirer le grief – Le syndicat est censé revoir le grief de façon objective, l'examiner avec soin et prendre une décision réfléchie, compte tenu de la preuve pertinente et des intérêts divergents – Même s'il ne possède pas l'expertise d'un avocat professionnel, le syndicat est censé mener une enquête en règle sur les circonstances du grief de l'employé et obtenir des avis, au besoin, lorsque la question est complexe ou déborde le cadre de son expérience – L'enquête consiste généralement à obtenir de l'employé et d'autres témoins le compte rendu des événements qui ont donné lieu au méfait reproché ou à la prétendue violation des règles de l'entreprise – Il se trouve dans la situation de représenter un employé contre d'autres employés, ce qui l'oblige à agir avec prudence et de façon judicieuse

to engage someone from the outside to review the situation–It was also appropriate to allow counsel to choose the way he would conduct the investigation so as to ensure objectivity–Under the circumstances, union counsel's assessment was not unreasonable nor was it outside the range of a person viewing the facts objectively–The complainant did not provide evidence that the union arbitrarily refused to review its decision or that he asked and was refused written reasons for the union's decision–It is not because the union takes a position that is unfavourable to an individual employee that its conduct will be found to be arbitrary, discriminatory or in bad faith–The Board dismissed the complaint.

– Le Conseil respecte généralement la décision du syndicat de retenir l'opinion de son avocat – Le syndicat a agi de façon judicieuse en retenant les services d'une personne de l'extérieur pour examiner la situation – Le syndicat a été aussi bien avisé de permettre au procureur de décider de la façon dont il mènerait l'enquête afin d'en garantir l'objectivité – Dans les circonstances, l'évaluation du procureur du syndicat n'était pas déraisonnable ni ne débordait les paramètres d'un examen objectif – Le plaignant n'a pas établi que le syndicat avait arbitrairement refusé de réexaminer sa décision ou qu'il avait demandé à ce que la décision soit motivée par écrit et qu'il s'était heurté à un refus – Ce n'est pas parce que le syndicat adopte une position qui est défavorable à un particulier que sa conduite sera jugée arbitraire ou discriminatoire ou entachée de mauvaise foi – Le Conseil a rejeté la plainte.

The Board, composed of Ms. Michele A. Pineau, Vice-Chairperson (former Vice-Chairperson), sitting alone pursuant to section 14(3)(f) of the *Canada Labour Code (Part I–Industrial Relations)* (the *Code*), considered the above-noted complaint. This matter was heard in Windsor, Ontario, on May 23 and 24, August 1 and 2, and November 7, 8 and 9, 2006, and on February 7, 8 and 9, 2007.

Le Conseil, composé de M[e] Michele A. Pineau, Vice-présidente (ancienne Vice-présidente), siégeant seule en vertu de l'alinéa 14(3)f) du *Code canadien du travail (Partie I – Relations du travail)* (le *Code*), a examiné la plainte susmentionnée. L'affaire a été entendue à Windsor (Ontario), les 23 et 24 mai, 1[er] et 2 août et 7, 8 et 9 novembre 2006, ainsi que les 7, 8 et 9 février 2007.

Appearances

Mr. Paul Nesseth, for the complainant;
Mr. David Jacobs, for the Teamsters, Chauffeurs, Warehousemen, and Helpers Union, Local No. 880.

Ont comparu

M. Paul Nesseth, pour le plaignant;
M[e] David Jacobs, pour la section locale 880 de la Fraternité internationale des Teamsters (Teamsters, Chauffeurs, Warehousemen and Helpers Union).

I–Nature of the Complaint

[1] This duty of fair representation complaint was filed by Mr. G (the complainant) against the Teamsters, Chauffeurs, Warehousemen, and Helpers Union, Local No. 880 (the union). The complainant alleges that the union acted in a manner that was arbitrary, discriminatory and in bad faith, and in violation of section 37 of the *Code*, because it withdrew his dismissal grievance and consequently failed to refer it to arbitration.

I – Nature de la plainte

[1] La présente plainte de manquement au devoir de représentation juste a été déposée par M. G (le plaignant) contre la section locale 880 de la Fraternité internationale des Teamsters (Teamsters, Chauffeurs, Warehousemen and Helpers Union) (le syndicat). Le plaignant allègue que le syndicat a agi de manière arbitraire ou discriminatoire ou de mauvaise foi, en violation de l'article 37 du *Code*, parce que ce dernier avait retiré son grief de congédiement et ne l'avait donc par renvoyé à l'arbitrage.

II–Background

[2] The complainant was an employee of Allied Systems (Canada) Company (Allied or the employer).

II – Contexte

[2] Le plaignant était un employé de la Compagnie Systèmes Allied (Canada) (Allied ou l'employeur).

The employer's business consists of international and interprovincial transportation of new automobiles for automobile manufacturers. While employees represented by the union work locally, they are integral to the employer's business as a federal undertaking.

[3] The complainant had worked as a yardman in the releasing yard adjacent to Chrysler's Plant 3 in Windsor, Ontario, since June 4, 1994. Between 1999 and 2004, he also worked as a driver. The complainant's duties in the releasing yard consisted of driving newly built vehicles from Plant 3 to predetermined locations in the yard and parking them, after which they were inspected and later transported by car-haul trucks driven by the employer's drivers to various national and international destinations. The complainant worked the overnight or midnight shift.

[4] On February 17, 2005, the employer summarily dismissed the complainant as a result of alleged complaints of harassment filed by three women co-workers. The complainant's letter of discharge reads as follows:

> Mr. G:
>
> The investigation into the harassment complaint lodged against you has been completed. Effective immediately your employment with Allied Systems (Canada) Company has been terminated. You are not to be on our property or work sites and are not to contact any of the complainants. Please make arrangements to return any Company owned items (coveralls, tools, etc.) to your Supervisor.
>
> (s) Jack Thompson
> Assistant Manager

[5] The events that led to the complainant's dismissal are the following. On February 11, 2005, Ms. M, a co-worker of the complainant, saw what she considered to be offensive graffiti written on snow-covered cars in the employees' parking lot. That incident was the latest in a series of events in the workplace that Ms. M regarded as threatening to her and two other women employees, Ms. D and Ms. B. For Ms. M, the graffiti was the last straw.

[6] Ms. M decided to file a formal complaint with the employer about the graffiti and other incidents. On Sunday, February 13, 2005, she telephoned Mr. Don McDermott, the union steward, about her complaint.

L'employeur exploite une entreprise de transport international et interprovincial de voitures neuves pour le compte de fabricants de voitures. Même si les employés représentés par le syndicat travaillent localement, ils font partie intégrante de l'entreprise fédérale de l'employeur.

[3] Le plaignant travaillait depuis le 4 juin 1994 comme manoeuvre dans la cour de triage adjacente à l'usine n° 3 de Chrysler à Windsor (Ontario). Il avait aussi été employé comme conducteur de 1999 à 2004. Ses fonctions dans la cour consistaient à conduire des véhicules neufs sortant de l'usine n° 3 et à les stationner à des endroits prédéterminés dans la cour pour qu'ils soient inspectés puis chargés sur des plates-formes et transportés par des chauffeurs de l'employeur vers diverses destinations au Canada et à l'étranger. Le plaignant était affecté au poste de nuit ou de minuit.

[4] Le 17 février 2005, l'employeur a congédié sommairement le plaignant après que trois collègues féminines eurent déposé des plaintes de harcèlement contre lui. La lettre de congédiement est libellée comme suit :

> M. G,
>
> Nous avons terminé notre enquête sur la plainte de harcèlement déposée contre vous. Vous êtes dès maintenant relevé de vos fonctions à la Compagnie Systèmes Allied (Canada). Il vous est interdit de circuler dans nos locaux ou sur les lieux de travail et de communiquer avec les plaignantes. Veuillez prendre les dispositions nécessaires pour remettre à votre surveillant tout article appartenant à l'entreprise (combinaisons de travail, outils, etc.).
>
> Jack Thompson
> Gestionnaire adjoint
>
> (traduction)

[5] Les incidents qui ont mené au congédiement du plaignant sont les suivants. Le 11 février 2005, M[me] M, une collègue du plaignant, a aperçu, dessinés dans la neige qui recouvrait des voitures dans le stationnement des employés, des graffitis qu'elle a jugé offensants. Cet incident était le plus récent d'une série d'incidents survenus au travail qui constituaient à ses yeux une menace pour sa vie et pour celle de deux autres collègues, M[me] D et M[me] B. Les graffitis étaient en fait la goutte d'eau qui avait fait déborder le vase.

[6] M[me] M a décidé de se plaindre officiellement à l'employeur de ces graffitis et d'autres incidents. Le dimanche 13 février 2005, elle a téléphoné à M. Don McDermott, le délégué syndical, pour

Mr. McDermott told her to contact Ms. D and Ms. B and decide how they wanted their complaints handled. Ms. M telephoned Ms. D and Ms. B and invited them to join her in a meeting with the employer. Both women accepted the invitation. On February 14, 2005, Ms. M telephoned Mr. McDermott and asked him to set up a meeting with the employer. A meeting was scheduled for 12:30 p.m. The three women met with Mr. Richard Marentette, Allied's releasing manager, and Mr. McDermott to discuss their complaints.

[7] After the meeting, Mr. Marentette telephoned the complainant. In a message left on the complainant's answering machine, he said that the complainant was being suspended without pay, pending an investigation into complaints of sexual harassment that had been filed against him.

[8] On February 15, 2005, Allied's senior director of human resources, in the presence of Mr. McDermott, interviewed the three women over the telephone about their complaints. On February 16, 2005, Mr. John Jansen, Allied's vice-president of labour relations, also conducted separate interviews about the alleged incidents of harassment, this time against Mr. H and Mr. C, two of the complainant's co-workers. Mr. Frank Biekx, President of Local 880, Mr. McDermott and Mr. Gary Hearn, a union steward, represented the union and were present at those interviews.

[9] At the meeting, the complainant denied the allegations as exaggerations. Mr. Jansen informed the complainant that the employer would decide what disciplinary action it would take by the end of the next day. The complainant was dismissed on February 17, 2005. Mr. C received a 10-day suspension and Mr. H received a letter of warning.

[10] On February 17, 2005, Mr. Biekx contacted union counsel, Mr. Michael Klug (Mr. Klug or counsel), to discuss how the union should proceed with a dismissal grievance. Mr. Klug advised Mr. Biekx that the union should proceed carefully, because the dismissal involved the concerns, interests and rights of three members of the same local as the complainant. Mr. Klug advised Mr. Biekx to file a grievance in order to comply with the time limits under the collective agreement and to conduct an investigation of the allegations. Mr. Biekx asked Mr. Klug to conduct the

l'informer de ses intentions. M. McDermott lui a conseillé d'appeler M^me^ D et M^me^ B pour s'entendre avec elles sur la manière dont elles voulaient que leurs plaintes soient traitées. M^me^ M a téléphoné à M^me^ D et à M^me^ B pour les inviter à une réunion avec l'employeur. Elles ont toutes deux accepté. Le 14 février 2005, M^me^ M a téléphoné à M. McDermott afin qu'il organise une réunion avec l'employeur. La réunion a été fixée à 12 h 30. Les trois employées ont rencontré M. Richard Marentette, gestionnaire de la cour chez Allied, et M. McDermott, pour discuter de leurs plaintes.

[7] À l'issue de la réunion, M. Marentette a téléphoné au plaignant. Dans le message laissé sur le répondeur du plaignant, M. Marentette lui a dit qu'il était suspendu sans rémunération en attendant les résultats de l'enquête sur les plaintes de harcèlement sexuel qui avaient été déposées contre lui.

[8] Le 15 février 2005, le directeur principal des ressources humaines de Allied a interviewé les trois employées par téléphone au sujet de leurs plaintes, en présence de M. McDermott. Le 16 février 2005, M. John Jansen, vice-président des relations de travail de Allied, a aussi tenu des entrevues distinctes au sujet des allégations de harcèlement qui avaient cette fois été formulées contre M. H et M. C, deux collègues du plaignant. M. Frank Biekx, président de la section locale 880, M. McDermott et M. Gary Hearn, délégué syndical, représentaient le syndicat et étaient présents à ces entrevues.

[9] À la réunion, le plaignant a nié les allégations en les qualifiant d'exagérées. M. Jansen lui a dit que l'employeur déciderait de la mesure disciplinaire à prendre à son égard d'ici la fin de la journée du lendemain. Le plaignant a été congédié le 17 février 2005. M. C a reçu une suspension de 10 jours et M. H, une lettre d'avertissement.

[10] Le 17 février 2005, M. Biekx a communiqué avec le procureur du syndicat, M^e^ Michael Klug (M^e^ Klug ou le procureur), afin de discuter des mesures à prendre relativement à un grief de congédiement. M^e^ Klug a avisé M. Biekx que le syndicat devait agir avec prudence car le congédiement concernait les préoccupations, les intérêts et les droits de trois membres de la même section locale que celle du plaignant. M^e^ Klug a conseillé à M. Biekx de déposer un grief afin de respecter le délai prévu par la convention collective et de tenir une enquête portant sur

investigation on behalf of Local 880 and to report his findings. A grievance was filed.

[11] On March 2, 2005, Mr. Klug interviewed Ms. M, Ms. B and Ms. D in order to obtain their version of the incidents. Mr. McDermott and Mr. Rick Parent, Local 880's business agent, also attended those meetings. On March 8, 2005, Mr. Klug telephoned the complainant and reviewed the allegations of the three women with him for an hour. The complainant denied the events described by the women, and acknowledged that he had sometimes used profane language, but that it was not directed at the women, except when he told one of them to "mind their own f** business." He provided his own version of the events and offered to apologize to the women.

[12] Mr. Klug contacted Ms. M and Ms. B about the apology. They expressed reservations about the complainant returning to work, even if he fully acknowledged his alleged wrongdoing and apologized. The avenue of an apology was not pursued any further.

[13] On March 16, 2005, Mr. Klug telephoned the complainant to give him another opportunity to recount his version of the events. The complainant did not change his position about the alleged incidents.

[14] On March 28, 2005, Mr. Klug provided the union with a written report of his findings. He was of the opinion that the radically different interpretation of the incidents by the women and by the complainant would culminate in a credibility contest should the grievance proceed to arbitration. In Mr. Klug's view, the three women were more credible. Mr. Klug's assessment was that, in light of previously decided cases, the complainant's denial and lack of remorse gave him a slim chance of an arbitrator's reinstating him.

[15] Mr. Klug advised the union that, since it was unlikely that the complainant would be reinstated at arbitration, pursuing reinstatement could expose the union to liability with respect to the women should there be a further recurrence of these incidents. On the basis of Mr. Klug's advice, Mr. Biekx informed the employer on April 11, 2005, that it was withdrawing the complainant's grievance.

les allégations. M. Biekx a demandé à Me Klug de diriger l'enquête pour le compte de la section locale 880 et de lui remettre son rapport. Un grief a été déposé.

[11] Le 2 mars 2005, Me Klug a interviewé Mme M, Mme B et Mme D afin d'obtenir leur version des faits. M. McDermott et M. Rick Parent, agent syndical de la section locale 880, étaient aussi présents. Le 8 mars 2005, Me Klug a passé une heure au téléphone avec le plaignant pour discuter des allégations formulées par les trois employées. Le plaignant a nié les allégations; il a admis qu'il proférait parfois des jurons, mais qu'ils ne visaient pas ses collègues féminines, sauf la fois où il avait dit à l'une d'elles de « s'occuper de ses h** d'affaires » (traduction). Il a donné sa version des faits et a proposé de présenter des excuses aux employées.

[12] Me Klug a communiqué avec Mme M et Mme B pour leur faire part de la proposition du plaignant. Elles ont exprimé des réserves au sujet du retour au travail du plaignant, même s'il reconnaissait pleinement ses torts et leur présentait des excuses. La piste des excuses a été abandonnée par la suite.

[13] Le 16 mars 2005, Me Klug a téléphoné au plaignant pour lui offrir à nouveau l'occasion de présenter sa version des faits. Le plaignant a maintenu sa position relativement aux allégations.

[14] Le 28 mars 2005, Me Klug a remis son rapport écrit au syndicat. Il était d'avis que les versions des faits des employées, d'une part, et du plaignant, d'autre part, étaient tellement différentes que l'issue du grief, s'il était renvoyé à l'arbitrage, reposerait nécessairement sur la crédibilité de chacun. Selon Me Klug, la version des employées était plus crédible et, compte tenu de la jurisprudence établie, le déni du plaignant et son absence de regrets amenuisaient ses chances de convaincre un arbitre de le réintégrer dans ses fonctions.

[15] Me Klug a indiqué au syndicat que, étant donné que le plaignant avait peu de chances d'être réintégré dans ses fonctions à l'arbitrage, la responsabilité du syndicat à l'endroit des trois employées pourrait se trouver engagée s'il poursuivait la piste de la réintégration, si des incidents semblables survenaient à nouveau. Compte tenu des conseils reçus de Me Klug, M. Biekx a informé l'employeur, le 11 avril 2005, qu'il retirait le grief du plaignant.

[16] The complainant filed this complaint on July 25, 2005, in which he alleges that the union violated its duty of fair representation.

[17] Initially, the employer did not respond to the complaint, even though it was sent a copy on July 26, 2005. However, it did send two observers, Mr. Marentette and Mr. Ernie Goddan, terminal manager, to the opening of the hearing. On the first day of the hearing, the union presented an objection to the Board's jurisdiction to hear the complaint because it was untimely. After hearing submissions from the complainant and the union, the Board ruled pursuant to section 46 of the *Canada Industrial Relations Board Regulations, 2001* (the *Regulations*), that the time limit for filing his complaint should be extended, and dismissed the union's objection.

[18] At this point in the proceedings, the employer's observers requested an adjournment in order to seek legal advice. The Board granted the postponement and indicated that it would allow the employer to make written submissions to have a clearer understanding of the circumstances of the complainant's dismissal. Thereafter, a continuance was scheduled. The employer presented its written submissions and the other parties responded to the employer's position.

[19] In its written submissions, the employer stated that it had a Discrimination/Harassment Policy in place since June 18, 2003, and a Workplace Violence Policy since July 1, 2004. The complainant had signed a written acknowledgment of having been made aware of those policies. The employer took the position that the complainant's knowledge of those policies appeared to be the cornerstone of his case, and it therefore requested permission to give evidence in this regard, as well as any other relevant evidence. Although invited to do so, the employer did not present any evidence at the hearing.

[20] The employer's written submissions explain the reasons for the complainant's dismissal as follows. On February 10, 2005, Allied learned of graffiti on a number of snow-covered vehicles in its parking lot. Shortly thereafter, Mr. Gary Doe (a union member and stepfather to Ms. M) informed Allied that Ms. M went home crying each day because she was terrified of the complainant. Allied told Mr. Doe that it could do very little unless a complaint was filed. On February 14, 2005, Ms. M, Ms. D and Ms. B met with Allied and

[16] Le 25 juillet 2005, le plaignant a déposé la présente plainte dans laquelle il allègue que le syndicat a manqué à son devoir de représentation juste.

[17] Au départ, l'employeur n'avait pas répondu à la plainte, même s'il en avait reçu une copie le 26 juillet 2005. Il a toutefois dépêché deux observateurs, M. Marentette et M. Ernie Goddan, gestionnaire de terminal, à l'ouverture de l'audience. Le premier jour, le syndicat a soulevé une objection selon laquelle le Conseil n'avait pas compétence pour examiner la plainte parce qu'elle n'avait été déposée dans le délai prévu. Après avoir entendu les observations du plaignant et du syndicat, le Conseil a décidé, aux termes de l'article 46 du *Règlement de 2001 sur le Conseil canadien des relations industrielles* (le *Règlement*), qu'il y avait lieu de proroger le délai pour déposer la plainte et a rejeté l'objection soulevée par le syndicat.

[18] C'est alors que les observateurs de l'employeur ont demandé un ajournement afin de consulter un avocat. Le Conseil a accédé à leur demande en indiquant qu'il autorisait l'employeur à lui présenter des observations écrites afin de l'aider à mieux comprendre les circonstances du congédiement du plaignant. Il a ensuite fixé la date de reprise de l'audience. L'employeur a présenté ses observations écrites et les autres parties y ont répondu.

[19] Dans ses observations écrites, l'employeur indiquait qu'il avait instauré une politique sur la discrimination et le harcèlement le 18 juillet 2003 et une politique sur la violence au travail le 1er juillet 2004. Le plaignant avait signé un document attestant qu'il en avait pris connaissance. L'employeur était d'avis que la cause paraissait reposer essentiellement sur la connaissance que le plaignant avait de ces politiques, si bien qu'il a demandé l'autorisation de produire des preuves à cet égard et tout autre élément de preuve pertinent. Bien qu'une invitation lui ait été adressée en ce sens, l'employeur n'a pas produit de preuve à l'audience.

[20] Dans ses observations écrites, l'employeur expose les raisons pour lesquelles le plaignant a été congédié. Le 10 février 2005, Allied a appris qu'on avait trouvé des graffitis sur un certain nombre de véhicules enneigés dans le stationnement de l'entreprise. Peu de temps après, M. Gary Doe (délégué syndical et beau-père de Mme M) a informé l'employeur que Mme M rentrait chaque jour chez elle en larmes parce qu'elle avait une peur bleue du plaignant. Allied a indiqué à M. Doe qu'il ne pouvait rien faire à moins qu'une

Mr. McDermott to hear their complaints. They alleged that the complainant drove at them, veered away at the last moment and used offensive language in their presence. Given such serious allegations, Ms. Marian Brewer, Allied's senior director of human resources in Decatur, Georgia, in the presence of Mr. McDermott, conducted telephone interviews with the women the next day. The results of these interviews were conveyed to Mr. John Jansen, Allied's vice-president of labour relations. On Wednesday, February 16, 2005, Mr. Jansen came to Windsor to interview Mr. H, Mr. C and the complainant in the presence of their union representatives. Mr. Jansen advised the complainant of the women's allegations: using offensive language, telling them they had five months to leave the company, using a Chapstick to simulate masturbation. The complainant was told that the women were afraid to come to work because of him. The complainant denied the allegations. Mr. Jansen decided that the women's complaints were more credible than the complainant's denials. The complainant was dismissed on February 17, 2005.

plainte ne soit déposée. Le 14 février 2005, M[me] M, M[me] D et M[me] B ont rencontré l'employeur et M. McDermott afin de leur exposer leurs doléances. Elles ont allégué que le plaignant se dirigeait droit sur elles en voiture et donnait un coup de volant à la dernière minute et qu'il proférait des jurons en leur présence. Vu la gravité des allégations, M[me] Marian Brewer, directrice principale des ressources humaines de Allied à Decatur, Géorgie, a mené une entrevue téléphonique avec les employées, le lendemain, en présence de M. McDermott, puis a fait rapport à M. John Jansen, vice-président des relations de travail de Allied. Le mercredi 16 février 2005, M. Jansen s'est rendu à Windsor pour interviewer M. H, M. C et le plaignant, en présence de leurs représentants syndicaux. M. Jansen a informé le plaignant des allégations des employées, à savoir qu'il proférait des jurons, qu'il leur avait donné cinq mois pour quitter l'entreprise, qu'il avait simulé la masturbation en utilisant un bâtonnet Chapstick. Le plaignant a appris que les employées avaient peur de se présenter au travail à cause de lui. Il a nié les allégations. M. Jansen a jugé que les plaintes des employées étaient plus crédibles que les dénis du plaignant. Le plaignant a été congédié le 17 février 2005.

III–The Evidence

A–The Complainant's Testimony

[21] The complainant testified that Ms. G was the first woman to work in the yard in 1998. Until the fall of 2004, he worked regularly with Ms. G, Mr. H, Mr. C and Ms. B. He did not work regularly with Ms. D until she became a full-time employee in November 2004, nor did he work with Ms. M until late fall of 2004. He also worked with Mr. A and Mr. GH.

[22] The complainant preferred the midnight shift because he could work more overtime. He was criticized by some co-workers for working too much overtime, particularly by Ms. M and Mr. Doe. Ms. M was apparently interested in working more overtime hours but did not have the seniority to do so. Ms. M told him that she could not understand how he had obtained a job with Allied since he was not part of the family. The union refused to intervene and Mr. Marentette told him to forget the issue.

III – La preuve

A – Le témoignage du plaignant

[21] Le plaignant a déclaré que M[me] G était la première femme à travailler dans la cour en 1998. Jusqu'à l'automne 2004, il avait souvent travaillé avec M[me] G, M. H, M. C et M[me] B. Ce n'est qu'à partir de la fin de l'automne de 2004 qu'il avait commencé à travailler régulièrement avec M[me] M et que, en novembre 2004, il avait travaillé avec M[me] D, quand celle-ci avait obtenu un poste à temps plein. Il avait aussi travaillé avec M. A et M. GH.

[22] Le plaignant préférait être affecté au poste de minuit parce que cela lui permettait d'obtenir plus d'heures supplémentaires. Certains de ses collègues lui reprochaient de faire trop d'heures supplémentaires, surtout M[me] M et M. Doe. M[me] M aurait aimé, semble-t-il, obtenir plus d'heures supplémentaires, mais elle n'avait pas l'ancienneté nécessaire. Elle avait dit au plaignant qu'elle ne comprenait pas comment il avait réussi à décrocher un emploi chez Allied vu qu'il ne faisait pas partie de la famille. Le syndicat avait refusé d'intervenir et M. Marentette lui avait conseillé de passer l'éponge.

[23] Swearing was commonplace in the workplace. The complainant admitted to using profane language, but it was never directed at women. Ms. B and Ms. D did not use profane language, but Ms. M was well known for using profane language. Mr. John Brown, the complainant's supervisor asked him to tell other shift employees to clean up their language, but he refused to do so because he was not the shift supervisor. When Ms. G started working in the yard, visually offensive items were removed at her request.

[24] It was also common for employees on the midnight shift to play jokes on each other, such as bringing up the driver's seat close to the wheel so the assigned driver would have to struggle with it, wrapping the front seat belts around the driver's seat, jumping out from behind the driver's seat and saying "boo," as well as running out unexpectedly in front of a vehicle. However, after Ms. D complained that the "boo jokes" frightened her, the complainant stopped playing that joke on her. The complainant admitted that he pulled "boo jokes" on Ms. M and Ms. B at least once. Another joke was to hide the complainant's lunch pail and for co-workers to laugh while he searched for it. Ms. M participated in the joke but swore at him for not working when he went looking for it.

[25] The complainant explained that there was only one washroom in the trailer house for both men and women. Everyone had to stand in line to have access to it. It was inevitable that co-workers would see one another entering and leaving the washroom. The dispatcher, who is 20 feet away, could also observe the comings and goings at any time.

[26] The complainant admitted that he was given a copy of Allied's harassment policy and that he knew that there were severe sanctions for acts of harassment, including termination. He said that policy was given to employees in much the same way as the company's safety policy was; that is, the document was put on a table in front of him in the lunch room and he was asked to sign for it. There was no further discussion or training in relation to those policies.

[27] According to the complainant, he was good friends with Ms. B until an incident in August 2004

[23] À peu près tout le monde proférait des jurons au travail. Le plaignant a admis qu'il était du nombre, mais que ces jurons ne visaient jamais ses collègues féminines. M[me] B et M[me] D ne s'exprimaient pas de cette manière, mais M[me] M avait la réputation de dire des grossièretés. M. John Brown, le surveillant du plaignant, lui avait demandé de dire à ses collègues du poste de minuit de surveiller leur langage, mais le plaignant avait refusé de le faire parce qu'il n'était pas le surveillant de quart. Quand M[me] G a commencé à travailler dans la cour, les articles qu'elle jugeait visuellement offensants avaient été retirés à sa demande.

[24] Les employés du poste de minuit avaient aussi l'habitude de se jouer mutuellement des tours, par exemple en avançant le siège avant très près du volant afin de compliquer la vie du conducteur désigné, en enroulant les ceintures de sécurité avant autour du siège du conducteur, en surgissant derrière le siège du conducteur en criant « boo », ou encore en bondissant devant un véhicule. Le plaignant avait toutefois cessé de se cacher derrière le siège de M[me] D quand celle-ci lui avait dit que cela lui faisait peur. Le plaignant a admis qu'il avait fait la même blague à M[me] M et à M[me] B une fois au moins. Un autre bon tour consistait à cacher la boîte à lunch du plaignant et à la lui laisser chercher en se tordant de rire. M[me] M avait participé à ce mauvais tour, mais elle lui avait lancé des jurons en lui reprochant de ne pas travailler quand il s'était mis à la recherche de sa boîte à lunch.

[25] Le plaignant a expliqué qu'il y avait une seule salle de toilette pour les hommes et pour les femmes dans la roulotte et que tous devaient faire la queue pour y avoir accès. Les collègues voyaient donc inévitablement qui y entrait et en sortait. Le répartiteur situé à une vingtaine de pieds pouvait aussi observer les allées et venues de chacun en tout temps.

[26] Le plaignant a admis qu'il avait reçu une copie de la politique sur le harcèlement et qu'il savait que de lourdes sanctions étaient prévues en cas de harcèlement, dont le congédiement. Il a déclaré que cette politique avait été remise aux employés à peu près de la même façon que la politique sur la sécurité, c'est-à-dire qu'on avait déposé le document sur une table devant lui dans le coin-repas et qu'on lui avait demandé de le signer. Il n'y avait eu ni formation, ni discussion portant sur ces politiques.

[27] Le plaignant entretenait selon lui de bonnes relations avec M[me] B jusqu'à l'incident survenu en

involving Ms. P. Ms. P often annoyed him about his overtime. That day, she asked him to move a van for her. The complainant lost his patience and told her, in no uncertain terms, to "mind her f** business." When Ms. B came to the defence of Ms. P, the complainant also told her to "mind her own f** business." After that incident, the complainant avoided speaking to Ms. B and the other women unless it was really necessary.

août 2004 mettant en cause M^me^ P. Cette dernière l'ennuyait souvent au sujet de ses heures supplémentaires. Ce jour-là, elle lui avait demandé de déplacer une remorque pour elle. Le plaignant avait perdu patience et lui avait dit sans mâcher ses mots de « s'occuper de ses h** d'affaires ». Quand M^me^ B était venue à la défense de M^me^ P, il lui avait également dit de « s'occuper de ses h** d'affaires ». Après cet incident, il avait évité de parler à M^me^ B et aux autres collègues féminines, sauf s'il ne pouvait pas faire autrement.

[28] Vehicles built for the Canadian market have mandatory running lights, while cars built for the U.S. market do not. Most of the cars driven in the yard are for the Canadian market. Employees are randomly assigned Canadian or U.S. vehicles to drive and park. The complainant denied that in those conditions, he could not be accused of consistently trying to frighten the women by driving vehicles around the yard without any lights. Furthermore, the releasing yard is well lit.

[28] Les véhicules destinés au marché canadien doivent obligatoirement être munis de feux de position, contrairement à ceux destinés au marché américain. La plupart des véhicules qui se trouvent dans la cour sont destinés au marché canadien. Les véhicules destinés au marché américain ou au marché canadien sont attribués de façon aléatoire aux employés pour être conduits et stationnés. Le plaignant a déclaré que, dans ces conditions, on ne pouvait pas l'accuser d'essayer continuellement d'effrayer ses collègues féminines en conduisant tous feux éteints, d'autant plus, a-t-il ajouté, que la cour est bien éclairée.

[29] The yard was often congested, particularly at the end of the week, causing vehicles to be driven close to each other. The complainant admitted that he was a fast driver and that he did not observe the 8 km per hour speed limit posted in the yard. Driving over the speed limit was tolerated, if not encouraged by the supervisors in order to get the work done. The complainant acknowledged that the women were more cautious drivers than he. He disagreed that he regularly and deliberately swerved vehicles toward them in order to frighten them.

[29] La cour était souvent congestionnée, surtout vers la fin de la semaine, si bien qu'il fallait conduire en serrant de très près les autres voitures. Le plaignant a admis qu'il conduisait vite et qu'il n'observait pas la limite de vitesse de 8 km/heure qui était affichée dans la cour. Les excès de vitesse étaient tolérés, voire encouragés par les surveillants, qui voulaient que le travail soit fait. Le plaignant a admis que ses collègues féminines conduisaient plus prudemment que lui. Il a nié qu'il avait l'habitude de donner délibérément un coup de volant dans leur direction afin de les effrayer.

[30] The complainant disputed the women's version of the so-called Chapstick incident. Ostensibly, there was a Chapstick left on the picnic table in the yard employees' rest area. The complainant held it up and asked Mr. H if it was his. After finding his own lip balm in his pockets, Mr. H said it was not his.

[30] Le plaignant a contesté le récit de l'incident communément appelé incident du bâtonnet Chapstick relaté par les employées. Un bâtonnet Chapstick avait manifestement été oublié sur la table de pique-nique dans l'aire de repos réservée aux employés. Le plaignant l'avait pris dans ses mains en demandant à M. H si c'était à lui. Après avoir fouillé et trouvé son propre baume dans ses poches, M. H lui avait dit que ce n'était pas le sien.

[31] The complainant disputed Ms. M's statement that he once held his hand above Ms. B's head as if he intended to strike her. He admitted that he sometimes did jumping jacks in order to keep himself awake during his shift and that perhaps one of these jumping jacks performed near Ms. B had been misinterpreted.

[31] Le plaignant a contesté la déclaration de M^me^ M selon laquelle, un certain jour, il avait placé la main au-dessus de la tête de M^me^ B, comme s'il avait l'intention de la frapper. Il a admis qu'il exécutait parfois des sautillements sur place pour se tenir éveillé durant le poste de minuit et qu'il avait peut-être effectué

The complainant demonstrated his technique at the hearing.

[32] The complainant denied the allegations made by Ms. M and Ms. D that he did not do his fair share of the work. To the contrary, he claimed that he was a fast worker and that he accepted and worked more overtime hours than anybody else. He was never warned or disciplined about his work. He acknowledged that he had told Ms. D that she worked too quickly and that she should slow down, or else she would have a burnout within five months. Three weeks before the complainant was dismissed, Ms. M and Ms. P complained to Mr. Brown that he was not pulling his weight. Mr. Brown observed the yard for an hour. The complainant asked him what was going on and Mr. Brown told him about their complaint, but nothing came of it.

[33] The complainant stated that he was known for joking around, saying "I'm crazy" and rolling his eyes. This was not new behaviour. It had been going on for 10 years. This is how he relieved tension when he was stressed. It was never directed at the women.

[34] At the disciplinary meeting of February 14, 2005, Mr. Jansen put him on the defensive by accusing him of damaging one of the company's pick-up trucks, in addition to accusing him of harassing Ms. M, Ms. B and Ms. D. The complainant denied the women's accusations but tried to explain his version of the alleged incidents.

[35] The complainant testified that he did not speak to Mr. Klug until three weeks after he was dismissed, and only by telephone. Mr. Klug started his conversation with him by "chewing him up" about the incidents the women had reported. In the complainant's opinion, Mr. Klug had already made up his mind and was unwilling to accept any part of his denial or his version of the alleged incidents. In a second telephone conversation, Mr. Klug suggested that he should admit what he had done. The complainant replied that he was prepared to apologize to the women if they felt he had done anything wrong.

[36] The complainant told Mr. Klug that he could give him the name of five co-workers who would

un mouvement à proximité de M^me^ B et que cela avait été mal interprété. Le plaignant a fait la démonstration de sa technique à l'audience.

[32] Le plaignant a nié les allégations de M^me^ M et de M^me^ D selon lesquelles il n'accomplissait pas sa juste part du travail. Au contraire, a-t-il dit, il était le travailleur le plus rapide et celui qui faisait le plus d'heures supplémentaires. Il n'avait jamais reçu d'avertissements ni fait l'objet de mesures disciplinaires relativement à son travail. Il a admis qu'il avait dit à M^me^ D qu'elle travaillait trop vite et qu'elle devait ralentir le rythme car elle courait tout droit vers l'épuisement professionnel dans les cinq prochains mois. Trois semaines avant le congédiement du plaignant, M^me^ M et M^me^ P se sont plaintes à M. Brown que le plaignant ne faisait pas sa part. M. Brown a observé les employés dans la cour pendant une heure. Le plaignant lui a demandé ce qu'il faisait et M. Brown l'a mis au courant de la plainte, mais les choses en étaient restées là.

[33] Le plaignant a déclaré qu'il avait la réputation de faire rire les autres en s'écriant « je suis fou » (traduction) tout en roulant les yeux; ce n'était rien de nouveau. Voilà 10 ans qu'il faisait cela. C'est de cette manière qu'il évacuait la tension quand il était stressé. Les collègues féminines n'étaient jamais visées.

[34] À la réunion disciplinaire du 14 février 2005, M. Jansen l'a mis sur la défensive en l'accusant d'avoir endommagé l'une des camionnettes de l'employeur et d'avoir harcelé M^me^ M, M^me^ B et M^me^ D. Le plaignant a rejeté les accusations de ses collègues féminines, mais il a essayé de présenter sa version des faits.

[35] Le plaignant a déclaré que ce n'est que trois semaines après son congédiement que M^e^ Klug avait communiqué avec lui, et uniquement par téléphone. M^e^ Klug avait engagé la conversation en lui servant de « vifs reproches » (traduction) au sujet des incidents rapportés par les employées. Selon le plaignant, M^e^ Klug s'était déjà formé une opinion et n'était pas prêt à accepter quelque démenti de sa part ou sa version des faits. Lors d'un deuxième entretien téléphonique, M^e^ Klug lui avait suggéré d'admettre ses torts. Le plaignant lui avait répondu qu'il était prêt à présenter des excuses à ses collègues féminines si elles estimaient qu'il s'était mal conduit à leur endroit.

[36] Le plaignant a dit à M^e^ Klug qu'il pouvait lui communiquer les noms de cinq collègues qui étaient

corroborate his version of the alleged incidents and suggested that Mr. Klug tour the work site in order to confirm what he was saying. Mr. Klug did not follow up on either suggestion. The complainant requested a meeting with Mr. Biekx to discuss his dismissal, but Mr. Biekx declined to meet with him.

[37] On cross-examination, the complainant remained firm about his version of the alleged incidents. He denied that he had a propensity to be violent with women. He disagreed that his testimony was inconsistent with the one he gave before the Employment Insurance Board of Referees (the EIBR) under the *Employment Insurance Act* because the issues before that forum were different.

[38] The complainant stated that on the day he was dismissed he received no support from the union. The complainant asked Mr. Biekx to provide him with a lawyer. Mr. Biekx's replied that it was not the union's practice to provide a lawyer, but it was the union's job to represent him. Mr. Biekx did not return his calls promptly, if at all. The complainant admitted getting angry and frustrated at Mr. Biekx, but that he later apologized. Mr. Biekx did not support the complainant's request to apologize to the women.

[39] The complainant was bitter about the union not forewarning him about the complaints that had come to its attention, but simply waiting for the employer to dismiss him. He was not given the benefit of the doubt or a full investigation into the incidents, as provided in the collective agreement. He insisted that he was the fall guy for accusations directed at all the male employees on his shift. He was disciplined more harshly because he did not have family connections as did the women: Ms. D's husband is a company employee and is friends with Mr. Marentette. Mr. Doe is Ms. M's father-in-law; Ms. M is related to a member of the union's executive; Mr. McDermott is related to Mr. Doe; and Mr. McDermott's daughter was dating Mr. C.

B–Ms. M's Testimony

[40] Ms. M stated that the complainant took out his frustration about no longer working as a driver on the women on the midnight shift and that he was a slacker.

prêts à corroborer sa version des faits; il lui avait aussi suggéré d'aller faire une visite au lieu de travail afin de confirmer ses dires. M[e] Klug n'avait pas retenu ces suggestions. Le plaignant avait sollicité une rencontre avec M. Biekx pour discuter de son congédiement, mais il s'était heurté à un refus.

[37] En contre-interrogatoire, le plaignant a maintenu sa version des faits. Il a nié qu'il avait tendance à être violent envers les femmes. Il a refusé d'admettre que son témoignage ne concordait pas avec celui qu'il avait présenté devant le Conseil arbitral de l'assurance-emploi (CAAE) en vertu de la *Loi sur l'assurance-emploi* parce que les questions que le CAAE avait à trancher étaient différentes.

[38] Le plaignant a déclaré qu'il n'avait reçu aucune aide du syndicat le jour de son congédiement. Il avait demandé à M. Biekx de lui trouver un avocat. Ce dernier lui avait répondu que le syndicat n'avait pas l'habitude de fournir un avocat, mais que c'était son rôle de le représenter. M. Biekx ne répondait pas rapidement à ses messages, quand il y répondait. Le plaignant a admis que l'attitude de M. Biekx l'avait exaspéré et qu'il s'était mis en colère contre lui; il lui avait toutefois présenté ses excuses par la suite. M. Biekx n'appuyait pas sa suggestion de présenter des excuses aux employées.

[39] Le plaignant en voulait au syndicat de ne pas l'avoir mis au courant des plaintes qui avaient été portées à son attention et d'avoir tout simplement attendu que l'employeur décide de le congédier. On avait refusé de lui accorder le bénéfice du doute ou d'effectuer une enquête approfondie sur les incidents, contrairement à ce que prévoit la convention collective. Il a soutenu qu'on l'avait désigné comme bouc émissaire à la suite des accusations qui visaient tous les employés masculins affectés au même poste que lui. Il avait reçu une sanction plus sévère que les autres parce qu'il n'avait pas de liens de parenté dans l'entreprise, contrairement à ses collègues féminines; en effet, l'époux de M[me] D travaille dans l'entreprise et est ami avec M. Marentette. M. Doe est le beau-père de M[me] M; cette dernière est parente avec un membre du conseil exécutif du syndicat; M. McDermott est parent avec M. Doe; et la fille de M. McDermott fréquentait M. C.

B – Témoignage de M[me] M

[40] M[me] M a déclaré que le plaignant faisait passer sur les employées du poste de minuit sa frustration de ne pas plus être employé comme conducteur et qu'il était

Ms. M testified that her concerns about the complainant started two days after beginning to work on the midnight shift in the fall of 2004. She did not immediately raise her discomfort either with the complainant, her supervisor or other male employees, but raised it sometime later with Mr. H. Mr. H said he would take the matter up with the complainant. Ms. M did not know whether Mr. H ever spoke to the complainant. She became more distressed by what was happening at work and then discussed it with Ms. B and eventually Mr. Doe, who in turn spoke to Mr. McDermott. This led to the meeting with Mr. McDermott and Mr. Marentette on February 14, 2005

un fainéant. Elle a ajouté qu'elle avait commencé à éprouver un malaise deux jours après avoir été affectée au poste de minuit, à l'automne de 2004. Elle n'en avait pas parlé immédiatement au plaignant, ni à son surveillant ni aux autres collègues masculins; ce n'est que plus tard qu'elle s'en était ouverte à M. H. Ce dernier lui avait dit qu'il allait en parler au plaignant. M^me^ M ne sait pas s'il l'avait fait ou non. Elle avait continué d'être alarmée par ce qui se passait au travail et en avait alors discuté avec M^me^ B, puis avec M. Doe, qui avait parlé à M. McDermott, d'où la rencontre du 14 février 2005 avec M. McDermott et M. Marentette.

[41] Ms. M said she felt intimidated every time the complainant watched her enter or exit the common washroom. On one such occasion, at the end of September 2004, Ms. M had an altercation with the complainant about the fact that he watched her go in and out of the washroom rather than do his fair share of the work. In an exchange of profane language, she also told him that he should look for another job if he did not like this one.

[41] M^me^ M a déclaré que cela l'intimidait d'être observée par le plaignant chaque fois qu'elle entrait dans la salle de toilette commune ou en sortait. Un jour, à la fin de septembre 2004, elle avait eu une altercation avec lui au sujet du fait qu'il surveillait ses allées et venues à la salle de toilette au lieu de faire sa juste part du travail. Dans un échange ponctué de gros mots, elle lui avait également dit qu'il n'avait qu'à se chercher un emploi ailleurs s'il n'aimait pas celui-là.

[42] Ms. M felt intimidated by the complainant in other ways as well; the complainant would tailgate her with his vehicle lights turned off; on three occasions, he swerved his vehicle at her and cut her off; he played a "boo joke" on her; he raised his hand with a closed fist behind Ms. B's head and pretended he was going to hit her; she was embarrassed when he simulated masturbation with a Chapstick in front of her.

[42] M^me^ M se sentait intimidée par le plaignant de diverses autres façons : il la suivait de près en voiture, tous feux éteints; à trois occasions, il avait donné un coup de volant dans sa direction afin de lui barrer la route; il s'était caché derrière son siège pour la faire sursauter; il avait placé son poing derrière la tête de M^me^ B en prétendant qu'il allait la frapper; elle avait ressenti de la gêne quand il avait fait semblant de se masturber devant elle avec un bâtonnet Chapstick.

[43] Ms. M denied accusing the complainant of being the author of the graffiti on the snow-covered cars. Mr. C and the complainant called the women "rats" after the graffiti incident was reported. She explained that the word "rat," as it was used in the workplace, means that "union brothers do not rat on other union brothers." This code of conduct is one of the reasons she did not report the incidents of harassment earlier. After that incident, the workplace became unbearable. Ms. M did not tell her supervisor or the union about her complaints before February 2005 because it was not easy and the Christmas break was just around the corner. Between September 2004 and February 2005, Ms. M did not want to go to work because she was scared, terrified for her life and glad to see the end of her shift. She added that the workplace had "changed

[43] M^me^ M a nié être celle qui avait accusé le plaignant d'être l'auteur des graffitis sur les voitures enneigées. M. C et le plaignant avaient traité les collègues féminines de « mouchards » (traduction) après l'incident des graffitis. Elle a expliqué que le mot « mouchard », dans le contexte du travail, signifie « qu'on ne dénonce pas des frères syndiqués » (traduction). Ce code de conduite explique en partie pourquoi elle n'avait pas rapporté les incidents de harcèlement plus tôt. Après l'incident des graffitis, le climat de travail était devenu insupportable. Ce n'est qu'en février 2005 que M^me^ M avait rapporté les incidents à son surveillant et au syndicat parce que ce n'était pas facile et qu'on approchait du congé de Noël. Entre septembre 2004 et février 2005, M^me^ M ne voulait plus aller travailler parce qu'elle avait peur, qu'elle

dramatically" for the better since the complainant had left.

[44] Ms. M testified she had no issue with the complainant's overtime. Since his dismissal, she is still on the midnight shift and does not accept overtime.

[45] On cross-examination, Ms. M recalled the confrontation that took place in front of the dispatch office in September 2004 as the only incident of this nature with the complainant. She acknowledged that vehicles for the Canadian market have parking lights that cannot be turned off. She denied that she may have been driving her vehicle in the wrong direction when the complainant swerved at her or that she may have been driving in congested areas. She acknowledged that the complainant had never had a collision with another vehicle and that being assigned to vehicles without mandatory lights was random.

[46] She conceded that when she witnessed the Chapstick incident, she was at some distance and that it was possible that the complainant was "just screwing around with the guys." She denied that the complainant could have been mistaken for performing jumping jacks when he put his fist over Ms. B's head. She admitted that popping up behind the driver's seat was a common joke and that other employees played similar jokes; however, in her case, she was of the view that it was a deliberate attempt to intimidate her. She admitted that she was still upset about the shouting incident involving Ms. P, but that she did not report it until February 2005 because she wanted to see if the complainant would do it again.

C–Ms. B's Testimony

[47] Ms. B has been employed at Allied since 1984, first as an office employee and then in 1998, as a yard employee on the afternoon and midnight shifts. Ms. B did not work regularly with the complainant until the summer of 2004. Ms. B testified that she "got along fine" with the complainant until August 2004. She

craignait pour sa vie et qu'elle était bien contente de voir arriver la fin de son poste de travail. Elle a ajouté que le climat de travail s'était « beaucoup amélioré » (traduction) depuis le départ du plaignant.

[44] M^{me} M a témoigné qu'elle n'avait rien à redire au sujet des heures supplémentaires du plaignant. Elle dit qu'elle est toujours affectée au poste de minuit depuis le départ du plaignant et qu'elle refuse de faire des heures supplémentaires.

[45] En contre-interrogatoire, M^{me} M a indiqué que l'altercation devant le bureau du répartiteur, en septembre 2004, était le seul incident de cette nature qu'elle avait eu avec le plaignant. Elle a admis que les véhicules destinés au marché canadien sont munis de feux de stationnement qui demeurent allumés en permanence. Elle a nié qu'elle se dirigeait peut-être dans la mauvaise direction quand le plaignant avait donné un coup de volant dans sa direction ou que les secteurs où elle conduisait des véhicules étaient congestionnés. Elle a admis que le plaignant n'était jamais entré en collision avec un autre véhicule et que les véhicules non munis de feux obligatoires étaient attribués au hasard.

[46] Elle a admis qu'elle se trouvait à une certaine distance du plaignant lors de l'incident du bâtonnet Chapstick et qu'il était peut-être « juste en train de faire le fou avec les gars » (traduction). Elle a rejeté l'idée que le plaignant exécutait simplement des sautillements sur place quand il avait placé son poing au-dessus de la tête de M^{me} B. Elle a admis que le plaignant était loin d'être le seul à se cacher derrière le siège du conducteur pour lui faire peur, qu'il s'agissait d'une plaisanterie courante à laquelle d'autres employés s'adonnaient; elle restait toutefois convaincue que, dans son cas, le plaignant cherchait délibérément à l'intimider. Elle a admis qu'elle était encore perturbée par l'engueulade mettant en cause M^{me} P, mais qu'elle avait attendu jusqu'en février 2005 pour en parler parce qu'elle voulait voir si le plaignant allait recommencer.

C – Témoignage de M^{me} B

[47] M^{me} B a été embauchée par Allied, en 1984, comme commis de bureau. En 1998, elle a été affectée aux postes de l'après-midi et de minuit à titre de préposée au triage. Ce n'est qu'à l'été 2004 qu'elle a commencé à travailler de façon régulière avec le plaignant. Elle a déclaré qu'elle s'« était bien entendue

joked around with him and pinched his buttocks and he would return the gesture by pinching her arm.

[48] In August 2004, about 20 minutes before the end of her shift, Ms. P told Ms. B about the complainant's vulgarity. Ms. B spoke to the complainant about his unacceptable behaviour and his inappropriate language with Ms. P. The complainant told her to leave him alone. Ms. B took him by the arm and said he could not swear at the women like that. The complainant got very upset and responded in offensive terms. Ms. B became upset at the fact that he swore at her like that. She went to the washroom crying and shaken by the incident. Mr. H intervened and had a talk with the complainant. The complainant never apologized for his behaviour. In Ms. B's view, the complainant's work habits quickly deteriorated after that incident.

[49] Ms. B recalled an incident when the complainant drove by her without headlights, his head bobbing up and down and laughing. She saw the complainant drive directly at Ms. M and saw him driving with excessive speed around the yard. She was not afraid of the other men as she was of the complainant. She also recalled seeing the complainant parked in front of the dispatch office and not working. Back in the dome, she told him to either work with the rest of the team or find another job. She did not observe the incident of the complainant holding his hand over her head as she did not turn around. She also heard the complainant describe himself as crazy. Some people thought it was a joke, but she did not. On February 9, 2005, when Mr. Brown told employees that the graffiti on the cars had to stop, she brushed it off as just another incident.

[50] On cross-examination, Ms. B acknowledged that the complainant was most often the first to be blamed when something went wrong, even though it may not have always been his fault. The complainant drove faster than the posted 8 km in the yard but usually in a safe manner. His saying he was "crazy" did not offend her. Ms. B stated that employees jumping up from behind the driver was a common prank. Other employees did not confront the complainant when he slacked off work. Ms. B admitted that since the complainant's departure, she and Ms. M have more seniority, which is a factor in determining who gets

avec lui » (traduction) jusqu'en août 2004. Elle plaisantait avec lui et lui pinçait les fesses et il lui rendait la pareille en lui pinçant le bras.

[48] En août 2004, une vingtaine de minutes avant la fin de son poste, M^me^ P l'avait mis au courant des vulgarités que lui avait adressées le plaignant. M^me^ B avait alors parlé au plaignant de son attitude inacceptable à l'endroit de M^me^ P et des propos inconvenants qu'il lui avait tenus. Le plaignant lui avait dit de lui foutre la paix. M^me^ B l'avait alors pris par le bras en lui disant qu'il ne pouvait pas proférer ainsi des jurons à l'endroit des femmes. Le plaignant s'était mis en colère et lui avait tenu des propos offensants. M^me^ B était offusquée du fait qu'il lui avait dit des grossièretés. Secouée par l'incident, elle s'était dirigée vers la salle de toilette en pleurant. M. H était intervenu en ayant un entretien avec le plaignant. M. G ne s'est jamais excusé de sa conduite. Selon M^me^ B, les habitudes de travail de ce dernier se sont rapidement détériorées par la suite.

[49] M^me^ B a décrit un incident où le plaignant était passé à côté d'elle avec sa voiture, tous feux éteints; il riait en agitant la tête de haut en bas. Elle l'avait vu diriger sa voiture droit sur M^me^ M et conduire à toute vitesse dans la cour. Elle avait bien plus peur de lui que de ses autres collègues masculins. Elle avait aussi vu le plaignant installé dans sa voiture à ne rien faire devant le bureau du répartiteur. De retour dans le hangar, elle lui avait dit que, de deux choses l'une, ou bien il travaillait avec le reste de l'équipe, ou bien il se cherchait un emploi ailleurs. Elle n'avait pas vu le plaignant placer sa main au-dessus de sa tête parce qu'elle ne s'était pas retournée. Elle l'avait aussi entendu s'écrier qu'il était fou. D'aucuns croyaient que c'était une plaisanterie, mais elle ne partageait pas cet avis. Le 9 février 2005, quand M. Brown avait prévenu les employés qu'ils devaient mettre un terme aux graffitis sur les voitures, elle s'était dit que c'était juste un autre incident.

[50] En contre-interrogatoire, M^me^ B a admis que c'était généralement le plaignant qu'on blâmait en premier quand quelque chose allait mal, même si ce n'était pas toujours de sa faute. Le plaignant ne respectait pas la limite de vitesse de 8 km dans la cour, mais il conduisait en général prudemment. Cela ne la dérangeait pas de l'entendre dire qu'il était « fou ». M^me^ B a déclaré que les employés s'amusaient souvent à faire peur à leurs collègues en se cachant derrière leur siège. D'autres employés ne disaient rien au plaignant quand il ne faisait pas son travail. M^me^ B a admis qu'elle-même et M^me^ M avaient plus d'ancienneté

overtime. Ms. B's main complaint was the August 2004 incident between Ms. P, herself and the complainant.

[51] Ms. B did not report the complainant's actions until February 14, 2005, because she was afraid of confronting him. She did not report the workplace incidents to Mr. Brown even though he was regularly present in the yard. She would arrive at home in the morning very distressed and thought of changing shifts. When Ms. M called her about a meeting, she was both scared and relieved because "she could not take it anymore."

[52] She acknowledged that there was a code of silence in the workplace whereby co-workers do not report on each other under any circumstance. Ms. B said she refused any apology from the complainant because she did not believe he was sincere.

D–Ms. D's Testimony

[53] Ms. D was a part-time employee at Allied from 2000 to July 2004, then she was laid off. She was called back to work on November 22, 2004, and has been at Allied ever since. She worked with the complainant only briefly before July 2004.

[54] Ms. D testified that on two consecutive nights in December 2004, the complainant frightened her by playing a "boo joke" on her. She asked him not to do that to her again. On the third evening, she caught him before he jumped up to scare her. He apologized and never did it again. On two occasions, the complainant bumped her vehicle in order to get into the dome. On one occasion, the complainant pressed close to her with a vehicle while she was walking in the parking lot. Ms. D always knew it was him because he would laugh. She heard him say "I'm crazy," move his hand on the right side of his head and throw it back. All of this frightened her. The complainant drove fast and squealed tires. Ms. D admitted that the parking lot could become quite congested at times.

[55] Ms. D witnessed the Chapstick incident brought up by Ms. M. The men simply laughed it off as something funny, but Ms. M did not think it was so.

depuis le départ du plaignant et que c'est l'un des critères qui est utilisé pour attribuer les heures supplémentaires. La principale plainte de M^me^ B concernait l'incident du mois d'août 2004 entre M^me^ P, elle-même et le plaignant.

[51] Ce n'est que le 14 février 2005 que M^me^ B a rapporté les actions du plaignant parce qu'elle avait peur de le confronter. Elle n'avait pas signalé les incidents à M. Brown même s'il était souvent présent dans la cour. Le matin, elle rentrait chez elle dans tous ses états en se disant qu'elle devait changer de poste de travail. Quand M^me^ M l'avait appelée au sujet d'une rencontre, elle avait eu une réaction de peur, mais aussi de soulagement parce qu'« elle n'en pouvait plus » (traduction).

[52] Elle a admis qu'il existait un code du silence au travail en vertu duquel on ne dénonce jamais ses collègues. M^me^ B a déclaré qu'elle avait refusé que le plaignant lui présente ses excuses parce qu'elle ne croyait pas à sa sincérité.

D – Témoignage de M^me^ D

[53] M^me^ D a occupé un poste à temps partiel chez Allied de 2000 à juillet 2004, quand elle a été mise à pied. Rappelée le 22 novembre 2004, elle n'a pas quitté l'employeur depuis. Elle n'a travaillé avec le plaignant que pendant une courte période avant juillet 2004.

[54] M^me^ D a déclaré que, deux nuits consécutives en décembre 2004, le plaignant lui avait fait peur en surgissant derrière son siège. Elle lui avait demandé de cesser ses plaisanteries. La troisième nuit, elle l'avait découvert avant qu'il eût le temps de la faire sursauter. Il lui avait présenté ses excuses et n'avait plus recommencé après. À deux reprises, le plaignant avait heurté son véhicule afin d'entrer dans le hangar. Une autre fois, il s'était approché d'elle avec un véhicule alors qu'elle marchait dans le stationnement. M^me^ D savait toujours que c'était lui parce qu'il riait. Elle l'avait vu s'écrier qu'il était fou en faisant glisser sa main sur le côté droit de sa tête et en renversant la tête par en arrière. Tout cela l'effrayait. Le plaignant conduisait vite et faisait crisser ses pneus. M^me^ D a admis que le terrain de stationnement était très congestionné à certains moments.

[55] M^me^ D a été témoin de l'incident du bâtonnet Chapstick que M^me^ M a rapporté. Les collègues masculins avaient trouvé ça bien drôle, mais non M^me^ M.

[56] The complainant said to her that he gave her five months. Ms. D interpreted this as his attempt to get her out of the company. She also overheard him saying that women did not belong in the workplace. She heard the complainant swear about the women on various occasions. In Ms. D's view, the complainant did not do his fair share of the work because he often parked alongside the dispatch trailer.

[57] She saw the graffiti on the snow covered cars in February 2005, and recalled that on the following day, there was a poster of a rat with her name misspelled on it. She took it down and threw it in the garbage. She said that after that incident, Mr. C and the complainant called her a "f** rat."

[58] On cross-examination, Ms. D admitted that she jumped out in front of a vehicle that the complainant was driving, that she walked along the main traffic lane to get her vehicles rather than on the safer side lanes, that the complainant sometimes drove vehicles without lights and that she attributed any tire squealing to the complainant driving the vehicle.

[59] The complainant did not engage in conversation with Ms. M or Ms. B but he would sometimes have a friendly talk with her about their respective families. Nonetheless, Ms. D did not tell the complainant how much he scared her. She conceded that everybody at work tells her to slow down even though she does not think she works very fast.

[60] She acknowledged that during most of the shift, Mr. Brown was either in the yard in his truck (with a four-way flasher) or in the dome and should have been able to see the incidents with the complainant, including whether he was sitting in a parked vehicle. She could not explain why Mr. Brown apparently never witnessed any of the incidents that the women complained about.

[61] She agreed that the complainant was often blamed for what happened in the workplace and acknowledged that the complainant may have been absent from the dome area at times because Mr. Brown had assigned him to other tasks. She was also uncertain whether the complainant was the person who had written her name on the rat poster. She acknowledged that the

[56] Le plaignant lui avait annoncé qu'il lui donnait cinq mois. M^me^ D avait interprété cela comme une tentative de lui faire quitter Allied. Elle l'avait également entendu déclarer que les femmes n'avaient pas leur place au travail et proférer des jurons contre les femmes à diverses occasions. Selon M^me^ D, le plaignant n'accomplissait pas sa juste part du travail parce qu'il était souvent stationné devant la roulotte du répartiteur.

[57] Elle avait vu les graffitis sur les voitures recouvertes de neige en février 2005. Le lendemain, elle avait trouvé une affiche montrant un rat (mouchard), avec son nom mal orthographié. Elle avait arraché l'affiche et jeté aux poubelles. Après cet incident, M. C et le plaignant l'avaient traitée d'« h** de mouchard » (traduction).

[58] En contre-interrogatoire, M^me^ D a admis qu'elle s'était elle aussi amusée à bondir devant le véhicule du plaignant, qu'elle marchait le long de la principale voie de circulation pour se rendre aux véhicules plutôt que dans la contre-allée plus sûre, que le plaignant conduisait parfois des véhicules tous feux éteints et qu'elle attribuait tous les crissements de pneu au plaignant qui conduisait le véhicule.

[59] Le plaignant n'adressait pas la parole à M^me^ M ou à M^me^ B, mais il avait parfois des échanges amicaux avec M^me^ D au sujet de leurs familles respectives. M^me^ D ne lui avait toutefois jamais avoué qu'il lui faisait peur. Elle a admis que tout le monde au travail l'exhortait à ralentir le rythme, même si elle ne trouvait pas qu'elle travaillait vite.

[60] Elle a admis que, durant la plus grande partie du poste, M. Brown se tenait soit dans son camion (doté d'un clignotant d'urgence) dans la cour, soit dans le hangar et qu'il aurait dû pouvoir être témoin des incidents avec le plaignant, même quand il était assis dans un véhicule en stationnement. Elle était incapable d'expliquer pourquoi M. Brown n'avait apparemment jamais été témoin des incidents dont les employées s'étaient plaintes.

[61] Elle a convenu que le plaignant était souvent blâmé pour les incidents qui survenaient au travail et elle a admis qu'il était parfois absent du hangar parce que M. Brown lui avait attribué d'autres tâches. Elle ne pouvait pas confirmer si c'était le plaignant qui avait écrit son nom sur l'affiche du rat. Elle a admis que le plaignant offrait souvent d'acheter des beignes et du

complainant was very often the one who offered to get coffee and doughnuts for everyone and would take an extra 5 minutes or so of break time to do this.

[62] Ms. D stated that she did not come forward with her complaints because she was afraid of what he might do and did not want to get into trouble. Ms. D admitted that there is a culture of not "ratting" on fellow union members because union members protect each other. She admitted that the union's culture did not allow her to follow up on the harassment policy posted by the employer. Mr. Klug asked if she would attend a meeting with the complainant for an apology, but she said no.

E–Ms. G

[63] Ms. G worked for Allied from 1998 to October 2004. She was on the same shift as the complainant and the three women at the time of the incidents of harassment that are alleged to have taken place. Ms. G testified that, during August and September, the complainant did not speak much with the women other than herself. It was team work and, according to her, there were no workplace issues. Ms. D was an employee on call at the time. Ms. G said that she did not see the graffiti in the snow that Ms. M reported because she was no longer working for Allied at the time. Ms. G was not contacted by the union regarding its investigation of the events concerning the complainant's dismissal.

[64] Ms. G asserted that the yard was usually congested and it was up to the yard employees to make rows of vehicles and manoeuver around any trucks. None of the employees observed the 8 km speed limit posted in the yard. On busy days, everyone worked a little faster to get the job done.

[65] Ms. G testified that pranks between employees were fairly common. For example, co-workers jumped out from behind parked vehicles and surprised each other. No one was scared by this. Vehicles for the Canadian market circulated in the yard with running lights, since that is a requirement for vehicles manufactured after 2000. The yard was well lit except for the corners. Ms. G did not recall any tailgating or dangerous manoeuvres.

café pour tout le monde et que, pour ce faire, il prolongeait sa pause de cinq minutes environ.

[62] M^me^ D a déclaré qu'elle n'avait pas porté plainte parce qu'elle avait peur de la réaction du plaignant et qu'elle ne voulait pas avoir de problèmes. Elle a admis qu'il existait une culture du silence, qu'on ne dénonçait pas des collègues syndiqués parce les syndiqués se protègent les uns les autres. Elle a reconnu que c'est ce qui l'avait empêchée de se conformer à la politique sur le harcèlement affichée par l'employeur. M^e^ Klug lui avait demandé si elle était prête à rencontrer le plaignant pour qu'il lui présente ses excuses, mais elle avait refusé.

E – M^me^ G

[63] M^me^ G a travaillé pour Allied de 1998 à octobre 2004. Elle était affectée au même poste que le plaignant et les trois employées durant la période où les incidents de harcèlement seraient survenus. Elle a déclaré que, durant les mois d'août et de septembre, le plaignant n'avait pas beaucoup échangé avec les employées, à part elle. Il s'agissait d'un travail d'équipe et, selon elle, il n'y avait pas de problèmes au travail. M^me^ D était alors en disponibilité. M^me^ G dit qu'elle n'a pas vu les graffitis dans la neige dont M^me^ M s'était plainte parce qu'elle ne travaillait plus pour Allied à ce moment-là. Le syndicat n'a pas communiqué avec M^me^ G dans le cadre de son enquête sur les événements entourant le congédiement du plaignant.

[64] M^me^ G a affirmé que la cour était habituellement congestionnée, que les employés devaient placer les véhicules en rangées et contourner les camions. Personne ne respectait la limite de vitesse de 8 km affichée dans la cour. Les jours de grande activité, tout le monde accélérait un peu le rythme afin d'accomplir le travail.

[65] M^me^ G a témoigné que les employés avaient généralement l'habitude de se jouer des tours. Par exemple, des collègues se cachaient derrière les véhicules stationnés pour en surprendre d'autres. Cela n'effrayait personne. Les véhicules destinés au marché canadien qui circulaient dans la cour étaient dotés de feux de position puisque c'est une exigence qui s'applique aux véhicules fabriqués au Canada depuis l'an 2000. La cour était bien éclairée, sauf dans les coins. M^me^ G ne se rappelle pas que les employés effectuaient des manoeuvres dangereuses ou suivaient d'autres véhicules de près.

[66] Ms. G testified that profane language was used by most employees, including management. There was swearing, but the language was not crude. Ms. B was known for pinching the bottoms of male employees. There is but one washroom for both men and women, which is located in a trailer and has a lock on the door. There is no privacy. Everyone can see whoever goes in or out.

[67] Ms. G acknowledged that she enjoyed working with the complainant because he was a good worker. He worked eight hours a day, six days a week. At the time she was there, everyone worked as a team. The complainant worked all the overtime he could get. Once in a while, as a joke, the complainant would say "I'm crazy" in a silly sort of way, agitate his fingers and jump up and down.

[68] On cross-examination, Ms. G stated that she had resigned from Allied because she was pursuing her studies and the employer could not accommodate her study schedule. She acknowledged that when she started to work in the yard, she was the only woman and that she had to learn to live with the language used. However, when she raised the issue of offensive magazines and other written material, it was removed. She denied that the profanity in the yard was the same as what the complainant was being accused of. She stated that driving fast did not include swerving at others. Had it happened to her, she would have immediately reported it.

[69] Ms. G recalled that the women worked on the midnight shift with her, although not as frequently as she, and that the complainant sometimes worked as a truck driver on that shift or on the afternoon shift. Apparently, employees had their complaints, but she did not recall any being specifically about the complainant. She reported that the work would slow down for everyone on the team when one person spent too much time in the front trailer, but that work would go back to normal when everybody was there.

[66] M[me] G a déclaré que la plupart des employés émaillaient leurs propos de gros mots, y compris la direction. On entendait des jurons, mais personne ne versait dans la vulgarité. M[me] B avait la réputation de pincer les fesses de ses collègues masculins. Il n'y a qu'une seule salle de toilette, qui ferme à clé, pour les hommes et pour les femmes et elle est située dans une roulotte. L'intimité y est nulle. Tout le monde peut voir qui y entre et qui en sort.

[67] M[me] G a admis qu'elle aimait travailler avec le plaignant parce que c'était un bon travailleur. Il travaillait huit heures par jour, six jours par semaine. À l'époque où elle travaillait pour Allied, tout le monde faisait équipe. Le plaignant acceptait toutes les heures supplémentaires qu'on lui offrait. De temps à autre, pour faire une blague, il s'écriait « je suis fou » sur un ton un peu ridicule, en agitant les doigts et en sautillant sur place.

[68] En contre-interrogatoire, M[me] G a déclaré qu'elle avait quitté Allied parce qu'elle était aux études et que l'employeur ne pouvait pas concilier son horaire de travail et son horaire d'études. Elle a admis qu'elle avait été la première femme à travailler dans la cour et qu'elle avait dû apprendre à vivre avec la façon particulière de s'exprimer de ses collègues. Cependant, quand elle avait soulevé la question des magazines et d'autres écrits offensants, ils avaient été retirés. Elle a nié que les grossièretés qu'elle entendait dans la cour s'apparentaient à celles que le plaignant aurait proférées. Elle a déclaré qu'il y avait une différence entre conduire vite et donner un coup de volant dans la direction d'autres personnes. Si cela lui était arrivé, elle l'aurait immédiatement rapporté.

[69] M[me] G a témoigné que les employées étaient affectées au poste de minuit avec elle, mais pas aussi fréquemment qu'elle, et que le plaignant travaillait quelquefois comme conducteur de camion durant ce poste ou durant le poste de l'après-midi. Selon toutes apparences, les employées étaient insatisfaites de certaines choses, mais M[me] G ne se rappelait pas que leurs doléances concernaient expressément le plaignant. M[me] G a indiqué que le travail ralentissait pour tous les membres de l'équipe quand l'un des collègues passait trop de temps dans la roulotte en avant, mais que la situation revenait à la normale quand tout le monde était présent.

F–Mr. GH

[70] Mr. GH. worked with the complainant for approximately 10 years and with Ms. M, Ms. D and Ms. B on the occasions when he worked the midnight shift. Mr. GH candidly described the work in the releasing yard as "employees go to work and park cars." It is a trucking company. Employees tell jokes, there is some swearing and things did not really change when the three women started to work there. The employees on all the teams work well together. Mr. GH did not see any confrontation between the women and the complainant or hear the profane language that the three women complained about.

G–Mr. A

[71] Mr. A worked with the complainant for eight years. Mr. A stated that, at the beginning of the work week, the yard was fairly workable, but at the end of the week it was very congested and that made it difficult to park the vehicles. At times, he had to swerve to get around vehicles and had three accidents, including a serious one.

[72] Mr. A recalled an incident not long after the complainant's arrival when his personal vehicle was scratched in the company parking lot. Another employee told him that it was the complainant's fault, apparently because it had become a sport to blame the complainant for everything. The complainant came to him and explained that he had not scratched his car. Mr. A believed him and they got along well after that. He never heard the complainant yell at anyone, but recalls that the complainant occasionally said that he was "crazy" and that this could have frightened some people.

[73] Mr. A confirmed that the language in the workplace was "strong". He admitted that Ms. B had pinched his bottom on occasion. He did not observe women being threatened in the workplace. He stated that the complainant was an excellent driver.

[74] He did not recall working the midnight shift with Ms. D and the complainant together, but he had worked with her every so often when she was a part-time worker on his shift. His recollection was that Ms. D was

F – M. GH

[70] M. GH a travaillé avec le plaignant pendant une dizaine d'années; il a aussi travaillé avec M[me] M, M[me] D et M[me] B chaque fois qu'il était affecté au poste de minuit. Il a décrit en toute franchise le travail dans la cour en disant que « les employés se présentent au travail et stationnent des voitures » (traduction). L'employeur exploite une entreprise de transport routier. Les employés se racontent des histoires drôles et émaillent leur discours de jurons; rien n'a vraiment changé après l'arrivée des trois employées chez Allied. Les employés de toutes les équipes travaillent bien ensemble. M. GH n'a pas été témoin d'altercations entre les employées et le plaignant; il n'a pas entendu le plaignant tenir les propos dont elles se sont plaintes.

G – M. A

[71] M. A a travaillé avec le plaignant pendant huit ans. Il a déclaré que, au début de la semaine de travail, il était assez facile de circuler dans la cour, mais qu'à la fin de la semaine, il devenait difficile de stationner les véhicules en raison de la congestion qui règne. Il est parfois obligé de donner un coup de volant pour contourner des véhicules, ce qui lui a occasionné trois accidents, dont un grave.

[72] M. A a relaté un incident qui était survenu peu de temps après l'arrivée du plaignant : quelqu'un avait égratigné la voiture de M. A dans le stationnement de l'employeur. Un employé lui avait dit que c'était la faute du plaignant parce que c'était apparemment devenu une source d'amusement de blâmer le plaignant pour tout. Le plaignant était venu le voir et lui avait dit que ce n'était pas lui qui avait égratigné sa voiture. M. A l'avait cru et les deux hommes étaient devenus de bons amis par la suite. M. A n'a jamais vu le plaignant crier après qui que ce soi, mais il se rappelle que le plaignant disait quelquefois qu'il était « fou », ce qui pouvait en effrayer certains.

[73] M. A a confirmé que les employés émaillaient leurs propos de jurons et que M[me] B lui avait parfois pincé les fesses. Il n'avait pas remarqué que la sécurité des employées était menacée au travail. Il a déclaré que le plaignant était un excellent conducteur.

[74] Il ne se rappelait pas avoir été affecté au poste de minuit avec M[me] D et le plaignant ensemble, mais il avait travaillé avec M[me] D, de temps à autre, quand elle était à temps partiel. Selon lui, M[me] D était une bonne

a good worker. Mr. A recalled working with Ms. M on the midnight shift.

H–Mr. H

[75] Mr. H worked on the midnight shift during the fall of 2004 and the beginning of 2005. Prior to the arrival of the women in the workplace, it was a fun place to work; the men told jokes and got along well together. There were no issues between employees at that time. When the women started to work, the profanity did not diminish. The women did not appear to be offended and some women also used profanity, Ms. M being the most notable.

[76] The complainant had a good relationship with him and others in the yard, including Mr. A. Mr. H observed that from September 2004 to the date of his dismissal, the complainant did not speak to the women much and he did not use profane language when speaking directly to them. Mr. H confirmed that the complainant was not involved in the graffiti on the cars.

[77] Mr. H stated that there was congestion in the yard once or twice a week and it was tight manoeuvring. On occasion, it was necessary to swerve if there was only a single lane. People were coming in and out of lines constantly. Drivers did not observe the posted speed limit because nothing would move if they did.

[78] The complainant's saying "I'm crazy" was an inside joke. He said it out loud when the women were present. He never saw the complainant come out behind a woman as if he was going to strike her. Mr. H denied the Chapstick incident described by the women. When Ms. D was called back to work in November 2004, the complainant was not on speaking terms with Ms. M and Ms. B.

[79] Mr. H admitted that he also played jokes, such as putting water on the plastic of the car seats so that the driver of the vehicle would get wet. Jumping out in front of vans was a common joke on their shift, just as jumping out from the back seat and scaring the driver.

travailleuse. M. A avait aussi été affecté au poste de minuit avec M[me] M.

H – M. H

[75] M. H était affecté au poste de minuit durant l'automne de 2004 et au début de 2005. Avant l'arrivée des collègues féminines, c'était un lieu de travail agréable; les hommes se racontaient des histoires drôles et s'entendaient bien ensemble. Il n'y avait pas de problèmes entre les employés à ce moment-là. Quand les femmes sont arrivées sur les lieux, les employés n'ont pas cessé de proférer des jurons pour autant. Les employées ne semblaient pas offensées et certaines étaient mêmes capables de donner le change, surtout M[me] M.

[76] Le plaignant s'entendait bien avec M. H et les autres dans la cour, y compris M. A. M. H a fait remarquer que, de septembre 2004 jusqu'à la date de son congédiement, le plaignant avait eu peu d'échanges avec les collègues féminines et qu'il ne leur lançait pas de jurons quand il s'adressait directement à elles. M. H a aussi confirmé que le plaignant n'était pas l'auteur des graffitis sur les voitures.

[77] M. H a déclaré que la cour devenait congestionnée une ou deux fois par semaine et qu'il était alors difficile d'y circuler. Il fallait parfois donner des coups de volant quand il n'y avait qu'une seule voie. Il y avait toujours quelqu'un qui entrait dans la file ou en sortait. Les conducteurs ne respectaient pas la limite de vitesse affichée sinon la circulation s'en serait trouvée paralysée.

[78] Le plaignant essayait juste de faire rire les collègues quand il s'exclamait qu'il était fou. Il le disait d'une voix forte quand les collègues féminines étaient présentes. M. H n'a jamais vu le plaignant se placer derrière une collègue comme s'il était sur le point de la frapper. Il a démenti l'incident du bâtonnet Chapstick décrit par les employées. Quand M[me] D a été rappelée en novembre 2004, le plaignant était en froid avec M[me] M et avec M[me] B.

[79] M. H a admis qu'il aimait lui aussi jouer des tours, notamment verser de l'eau sur le plastique qui recouvrait les sièges d'auto pour que le conducteur se mouille. Une autre plaisanterie courante consistait à bondir devant la camionnette d'un collègue durant le poste de minuit ou encore à surgir derrière son siège pour lui faire peur.

[80] Mr. H stated that the washroom arrangement was as hand drawn by the complainant during the hearing, that it was in a trailer near the dispatch office and that it was for both men and women. Employees had to wait their turn in line to use it.

[81] He was interviewed separately about the incidents reported by the three women on the same day as the complainant. Mr. Jansen was loud and abusive in addressing him. Mr. Jansen accused him of intimidating the women on his shift and of driving by them so that they were scared for their life and of other things that he does not completely recall. Mr. H denied all the accusations. He also denied that such allegations applied to the complainant or to Mr. C.

[82] After the interview of February 16, 2005, he was given a letter of warning stating that there would be no discipline, but that any further incidents with Ms. M, Ms. D and Ms. B could lead to dismissal. The women later vindicated him. Mr. Klug never contacted Mr. H about those events. After the interview, he kept to himself and did not address or look at the women.

[83] Mr. H testified that it was very common for Allied employees to be related to one another because it was a family business. He was unaware of any jealousy about overtime, but acknowledged that the complainant worked a lot of overtime. He recalls a harassment policy, but that no training was provided.

[84] Mr. H interrupted an argument between the complainant, Ms. B and Ms. P that involved swearing. Mr. H took the complainant aside and spoked to him. There was no repeat of that incident.

[85] The complainant drove around the yard fast, but not carelessly. Sometimes employees "gunned down" each other with vehicles, the women as much as the men. Mr. H admitted that it was a stupid thing to do, but it was a way of making the night go by more quickly.

[80] M. H a déclaré que l'emplacement de la salle de toilette correspondait bien au croquis que le plaignant avait fait à la main à l'audience, qu'elle se trouvait dans une roulotte située à proximité du bureau du répartiteur, qu'elle était utilisée par les hommes et par les femmes et qu'il fallait faire la queue pour y avoir accès.

[81] M. H a indiqué qu'il avait été interviewé séparément au sujet des incidents rapportés par les trois employées, le même jour que le plaignant. M. Jansen lui avait parlé fort et sur un ton agressif et l'avait accusé de chercher à intimider les collègues féminines affectées au même poste que lui, de passer à côté d'elle en voiture de manière à leur faire craindre pour leur vie, et d'autres choses encore dont il ne se souvenait pas tout à fait. M. H avait nié toutes les accusations. Il avait également refusé d'admettre qu'elles s'appliquaient au plaignant ou à M. C.

[82] Après l'entrevue du 16 février 2005, M. H a reçu une lettre d'avertissement indiquant qu'aucune mesure disciplinaire ne serait prise à son égard, mais qu'un autre incident mettant en cause M^{me} M, M^{me} D et M^{me} B pouvait entraîner son congédiement. Les collègues féminines lui avaient donné raison par la suite. M^{e} Klug n'a jamais communiqué avec M. H pour discuter de ces incidents. Après l'entrevue, il était resté dans son coin et s'était abstenu d'adresser la parole à ses collègues féminines et de les regarder.

[83] M. H a témoigné qu'un grand nombre d'employés de Allied avaient un lien de parenté entre eux puisqu'il s'agit d'une entreprise familiale. M. H ne croyait qu'il y avait de la jalousie au sujet des heures supplémentaires, mais il a admis que le plaignant en faisait beaucoup. Selon lui, il existe une politique sur le harcèlement, mais les employés n'ont pas reçu de formation.

[84] M. H s'était interposé dans une dispute émaillée de jurons entre le plaignant, M^{me} B et M^{me} P. Il avait pris le plaignant à part pour lui parler. Il n'y avait pas eu d'autre incident de ce genre par la suite.

[85] Le plaignant conduisait vite dans la cour, mais il était prudent. Les employés s'amusaient parfois à foncer l'un sur l'autre avec leurs véhicules, les femmes comme les hommes. M. H a admis que c'était une chose stupide à faire, mais c'était un moyen de faire passer le temps plus vite durant la nuit.

I–Michael Klug's Testimony

[86] Mr. Klug is a lawyer at Watson Jacobs and McCreary in London, Ontario. He is the union counsel's partner in this case. He was called to the bar in 1993 and practices exclusively as union counsel. He has represented unions in over 100 dismissal cases. He regularly advises unions on their chances of success at arbitration. He has been counsel for Local 880 for the last four to five years.

[87] He was first contacted on February 16, 2005, by Mr. Biekx and Mr. McDermott about the complainant's dismissal. He advised them that because the women and the complainant were members of the same local, it would be important to conduct an investigation before deciding on a course of action. Mr. Biekx asked Mr. Klug to conduct that investigation and provide a legal opinion about a grievance's chance of success at arbitration. Mr. Biekx did not provide Mr. Klug with many details or suggest an outcome. Later that day, Mr. Biekx faxed him the dismissal letter. As the letter was devoid of any details, Mr. Klug realized that the employer would have a free hand to raise whatever it wanted about the complainant's behaviour during an arbitration proceeding.

[88] Mr. Klug set up a meeting for March 2, 2005, with the three women. Mr. Klug initially met with the union representatives, Mr. McDermott and Mr. Parent, about how to deal with the interviews. He then interviewed each woman in turn for about an hour in the presence of Mr. McDermott and Mr. Parent. Mr. Klug explained to each of the women that he had been retained by the union as a result of the complainant's dismissal and that it was the union's obligation to represent both them and the complainant. They were made aware that the complainant had already filed a grievance disputing his dismissal.

[89] At the end of his interviews, Mr. Klug found that each woman had independent allegations that the complainant had engaged in conduct that scared them or might hurt them, more particularly, driving cars at them in a reckless manner. The women stated that the complainant drove at high speed, came very close to them and then swerved away at the last moment. They all said that this was frequent and that they were terrified.

I – Témoignage de Michael Klug

[86] M[e] Klug est avocat dans le cabinet Watson Jacobs and McCreary à London (Ontario). Il agit comme partenaire du procureur du syndicat en l'espèce. Il a été admis au barreau en 1993 et il pratique exclusivement comme procureur syndical. Il a représenté des syndicats dans plus de 100 cas de congédiement. Il conseille régulièrement des syndicats sur leurs chances de succès à l'arbitrage. Il agit comme procureur de la section locale 880 depuis quatre ou cinq ans.

[87] M. Biekx et M. McDermott ont initialement communiqué avec lui le 16 février 2005, pour discuter du congédiement du plaignant. M[e] Klug leur a indiqué que, vu que les employées et le plaignant étaient membres de la même section locale, il était important de faire une enquête avant d'arrêter un plan d'action. M. Biekx lui a demandé de mener cette enquête et de lui donner un avis juridique sur les chances de succès d'un grief à l'arbitrage. M. Biekx ne lui a pas communiqué beaucoup de détails ni suggéré une issue. Un peu plus tard dans la journée, M. Biekx lui a télécopié la lettre de congédiement. Comme cette lettre contenait peu de détails, M[e] Klug s'était rendu compte que l'employeur aurait la latitude voulue pour dire ce qu'il voulait au sujet du comportement du plaignant devant un arbitre.

[88] M[e] Klug a organisé une rencontre, le 2 mars 2005, avec les trois employées. Il a d'abord rencontré les représentants syndicaux, M. McDermott et M. Parent, pour discuter avec eux de la façon dont les entrevues allaient se dérouler. Il a ensuite interviewé chaque employée individuellement pendant une heure environ, en présence de M. McDermott et de M. Parent. M[e] Klug a expliqué à chacune que le syndicat avait fait appel à ses services à la suite du congédiement du plaignant et que le syndicat avait l'obligation de les représenter, elles, et le plaignant. Il leur a dit que le plaignant avait déjà présenté un grief pour contester son congédiement.

[89] À la fin des entrevues, M[e] Klug a conclu que chaque employée alléguait individuellement que le plaignant avait eu une conduite qui l'avait effrayée ou qui était susceptible de lui causer des blessures, notamment en se dirigeant droit sur elle avec des voitures sans se soucier des conséquences. Les employées ont déclaré que le plaignant conduisait vite, qu'il s'approchait très près d'elles en donnant un coup de volant à la dernière minute. Elles ont toutes trois dit que c'était fréquent et que cela les terrifiait.

[90] During those interviews, Mr. Klug observed that Ms. M was the initiator of the complaints, but that Ms. B was the most resolute about the complainant being dangerous. Mr. Klug drew the conclusion that the women could not be fabricating such stories. He did not speak to the women again before he issued his report.

[91] Mr. Klug later spoke to the complainant twice by telephone. His general impression was that the complainant was upset by the dismissal and that getting his job back was important for financial and emotional reasons. The complainant perceived himself to be a company man and was devastated by what had happened. He had a young child at home, was in a difficult family situation and was appealing to Mr. Klug's sympathy. The complainant pleaded with him to do whatever he could to help him.

[92] Mr. Klug told the complainant that he had been retained by the union, that he was conducting an investigation on their behalf and that he would report back to the union about proceeding to arbitration. He added that he had to consider the fact that other union members were involved; however, he would conduct the same type of investigation even if no other union members were involved.

[93] During this conversation, the complainant did not want to disclose the names of other employees, such as those that called the women "rats." Mr. Klug told him that he was not in a position to protect his co-workers and that his solidarity was misplaced. Mr. Klug did not believe that the Chapstick incident was a misunderstanding. Mr. Klug found the complainant's explanation about performing jumping jacks to be a ludicrous explanation for raising a hand behind Ms. B's back. Mr. Klug took the complainant's explanation that the women should not work in the releasing yard because of the fumes to be fabricated. Mr. Klug was also convinced that there was no question of mistaken identity. Mr. Klug told the complainant that it would serve him best to tell the truth. The complainant raised the possibility of an apology and the fact that the only thing he had done wrong was to not speak to the women. The complainant was unable to state why he would be apologizing. As a result of these responses, Mr. Klug decided that the complainant would not make a credible witness.

[90] Durant ces entrevues, M[e] Klug a constaté que M[me] M était l'instigatrice des plaintes, mais que M[me] B était celle qui affirmait avec le plus de vigueur que le plaignant était dangereux. Il en est venu à la conclusion que les employées ne pouvaient pas avoir inventé ces histoires. Il n'a pas eu d'autre entretien avec elles avant de rédiger son rapport.

[91] M[e] Klug s'est ensuite entretenu deux fois avec le plaignant par téléphone. Son impression générale était que le plaignant était contrarié d'avoir été congédié et qu'il tenait à réintégrer ses fonctions pour des raisons financières et émotionnelles. Le plaignant se percevait comme un employé loyal de l'entreprise et il était anéanti par ce qui lui était arrivé. Il avait un jeune enfant à la maison, sa situation familiale était difficile et il faisait appel à la sollicitude de M[e] Klug. Il a supplié M[e] Klug de faire tout en son pouvoir pour lui venir en aide.

[92] M[e] Klug a dit au plaignant que le syndicat avait retenu ses services, qu'il effectuait une enquête au nom du syndicat et qu'il allait ensuite lui faire rapport sur la question de renvoyer le grief à l'arbitrage. Il a ajouté qu'il devait tenir compte du fait que d'autres membres du syndicat étaient mêlés à cette affaire, mais que sa façon de procéder demeurait la même, qu'il y eût ou non d'autres syndiqués en cause.

[93] Durant cet entretien, le plaignant a refusé de communiquer les noms d'autres employés, tels que ceux qui avaient traité les employées de « mouchards ». M[e] Klug lui a dit qu'il était mal placé pour protéger ses collègues et que sa solidarité risquait de lui causer du tort. M[e] Klug a refusé de croire que l'incident du bâtonnet Chapstick était un malentendu. Il a trouvé ridicule l'explication selon laquelle le plaignant exécutait des sautillements sur place quand il avait placé sa main derrière la tête de M[me] B. M[e] Klug a conclu que le plaignant avait inventé de toutes pièces l'explication selon laquelle les employées ne devraient pas être autorisées à travailler dans la cour en raison des gaz d'échappement produits par les voitures. Il était également convaincu que le plaignant était bien la personne visée par les allégations. M[e] Klug a dit au plaignant qu'il avait tout intérêt à dire la vérité. Le plaignant a soulevé la possibilité de présenter des excuses et il a dit que tout ce qu'il avait fait de mal était de ne pas avoir adressé la parole à ses collègues féminines. Il était été incapable de dire pourquoi il voulait présenter des excuses. M[e] Klug a fini par conclure que le plaignant ne ferait pas un témoin crédible.

[94] During the second conversation with the complainant, the same issues came up again and the complainant raised the same misunderstandings. The complainant's position remained unchanged, he was dumbfounded that the women could come forward with such accusations. When Mr. Klug questioned him about what would motivate the three women to fabricate those incidents to get him fired, the complainant responded that Ms. M's motive was to gain seniority. Mr. Klug thought this was absurd and that no arbitrator would accept such an explanation over the women's concern for their personal safety. During that conversation, Mr. Klug felt that the complainant was contradicting himself; he wanted to apologize, yet he remained unremorseful. Accordingly, Mr. Klug saw no reason to change his conclusions about the incidents reported by the women or the complainant's credibility.

[94] Durant le deuxième entretien avec le plaignant, les mêmes questions étaient venues sur le tapis et le plaignant avait de nouveau fait montre de la même incompréhension. Il est demeuré campé sur ses positions; il n'en revenait pas que les employées aient porté de telles accusations contre lui. Quand M[e] Klug lui a demandé ce qui pouvait les avoir motivées à inventer ces incidents pour le faire congédier, le plaignant a répondu que M[me] M voulait acquérir plus d'ancienneté. M[e] Klug a trouvé que c'était une réponse absurde et qu'aucun arbitre n'allait accepter une telle explication face à trois employées qui craignaient pour leur sécurité personnelle. Durant cet entretien, M[e] Klug avait le sentiment que le plaignant se contredisait; ce dernier voulait présenter des excuses alors qu'il n'éprouvait aucun regret. En conséquence, M[e] Klug n'avait aucune raison de modifier ses conclusions au sujet des incidents rapportés par les employées ou de la crédibilité du plaignant.

[95] When asked whether the complainant had requested a meeting with him, Mr. Klug responded that he had not and that he did not consider that a face-to-face or another meeting would make him change his opinion about the incidents. He had no doubt about the women's credibility when compared with the complainant's.

[95] Quand on lui a demandé si le plaignant avait demandé à le rencontrer, M[e] Klug a répondu que non et qu'il ne considérait pas qu'un entretien en tête-à-tête ou une autre rencontre allait le faire changer d'idée au sujet des incidents. Il était convaincu que les employées étaient plus crédibles que le plaignant.

[96] Mr. Klug then considered that at arbitration, the union would have to defend the grievor and cross-examine the women as witnesses, which would set the union at odds with the three women. Essentially, the union would have to take the position that the women were lying, and that would certainly have a nasty outcome for the union. Mr. Klug did not see much merit in that approach in view of the witnesses' relative credibility. Mr. Klug also concluded that, by following that route, the union would expose itself to a complaint of having violated its duty of fair representation. Mr. Klug considered the Ontario Labour Relations Board's stated policy that there must be a reason for the union to support one party over another. Mr. Klug could not justify how the union could support the complainant over the three women members of Local 880.

[96] M[e] Klug a ensuite tenu compte du fait qu'à l'arbitrage, le syndicat aurait à défendre le plaignant et à contre-interroger les employées comme témoins, ce qui placerait le syndicat dans une situation difficile face à celles-ci. Essentiellement, le syndicat serait obligé d'avancer l'argument que les employées mentaient, ce qui aurait certes eu des conséquences négatives pour le syndicat. M[e] Klug ne voyait pas l'utilité de se prévaloir de ce recours, compte tenu de la crédibilité relative des témoins. Il a également conclu que, en s'engageant dans cette voie, le syndicat s'exposait à une plainte de manquement au devoir de représentation juste. M[e] Klug a tenu compte des principes établis par la Commission des relations de travail de l'Ontario selon lesquels le syndicat doit avoir une bonne raison de défendre un membre plutôt qu'un autre. Il était incapable de justifier comment le syndicat pouvait défendre le plaignant plutôt que les trois employées membres de la section locale 880.

[97] Mr. Klug also reviewed the case law about the union's chances of success. Driving cars towards other employees in the workplace may be considered an assault. Considering the fatal shootings at OC Transpo in Ottawa, Mr. Klug was of the view that arbitrators are

[97] M[e] Klug a également examiné la jurisprudence pour établir les chances de succès du syndicat. Diriger une voiture droit sur d'autres employés peut être considéré comme une agression. Compte tenu de la fusillade mortelle survenue à OC Transpo à Ottawa,

less inclined to take a sympathetic approach to workplace threats. After taking into account the basis of the complaints, Mr. Klug was not confident that the complainant could return to the workplace without further incident. He was also swayed by the fact that the women were not prepared to meet with the complainant or to accept an apology for his actions. He also took into consideration that the women had reported a better workplace after the complainant's departure.

[98] On March 28, 2005, Mr. Klug issued a written report of his investigation, advising the union that a grievance disputing the complainant's termination would not likely be successful at arbitration.

[99] On cross-examination, Mr. Klug would not concede that the combination of the complainant's dismissal, Mr. C's 10-day suspension and Mr. H's letter of discipline had a chilling effect on the workplace.

[100] Mr. Klug acknowledged that his mandate was to investigate the likelihood of the union's success at arbitration, which is why he did not interview the other men in the workplace. Mr. Klug took the position that the complainant's conduct was the most offensive and in a different category from Mr. C's because he terrorized the women. Mr. Klug recognized that Ms. M had admitted during her interview that Mr. C had been responsible for the graffiti, but that he had omitted this from his report because Mr. C was not the subject of the investigation; any views about his misconduct were not relevant.

[101] Mr. Klug stated that he did not receive a copy of the notes that Mr. McDermott and Mr. Biekx had taken during interviews before and after the complainant's dismissal. The women feared retaliation for their statements. Mr. Klug admitted that he had appeared before the Ontario Labour Relations Board in a case involving the sexual harassment of a female complainant and that the ruling had not been favourable for the union. In the cases he reviewed to prepare his opinion, he could not find any that alleged incidents similar to those in this case. He saw the matter as a threat with discriminatory overtones that most resembled the OC Transpo case.

Me Klug estimait que les arbitres étaient moins enclins à tolérer les menaces en milieu de travail. Au vu des plaintes, Me Klug n'était pas sûr que le plaignant pouvait réintégrer ses fonctions sans que surviennent d'autres incidents. Il s'est également laissé influencé par le fait que les employées n'étaient pas prêtes à rencontrer le plaignant ni à accepter ses excuses. Il n'a pas non plus oublié que les employées trouvaient que le climat de travail s'était amélioré depuis le départ du plaignant.

[98] Le 28 mars 2005, Me Klug a remis son rapport d'enquête, dans lequel il avisait le syndicat que les chances de succès à l'arbitrage d'un grief visant à contester le congédiement du plaignant étaient probablement nulles.

[99] En contre-interrogatoire, Me Klug a refusé d'admettre que le congédiement du plaignant combiné à la suspension de 10 jours infligée à M. C et à la lettre disciplinaire remise à M. H avaient eu un effet de refroidissement au travail.

[100] Me Klug a admis que son mandat était de faire enquête sur les chances de succès du syndicat à l'arbitrage; c'est donc pourquoi il n'avait pas interviewé les autres employés. Il a affirmé que c'est le plaignant qui avait eu la conduite la plus offensante et que cette conduite entrait dans une catégorie différente de celle de M. C parce que le plaignant avait terrorisé les employées. Me Klug a reconnu que Mme M avait admis durant l'entrevue que M. C était l'auteur des graffitis, mais qu'il n'en avait pas fait mention dans son rapport parce que l'enquête ne portait pas sur M. C et que tout ce qui concernait la conduite de ce dernier était sans intérêt.

[101] Me Klug a déclaré qu'il n'avait pas reçu copie des notes que M. McDermott et M. Biekx avaient prises durant les entrevues auxquelles ils avaient participé avant et après le congédiement du plaignant. Les employées craignaient d'être l'objet de représailles à la suite de leurs déclarations. Me Klug a admis qu'il avait plaidé devant la Commission des relations de travail de l'Ontario dans une affaire de harcèlement sexuel d'une plaignante et que la décision n'avait pas été favorable au syndicat. Dans la jurisprudence qu'il a examinée pour préparer son avis, il n'a trouvé aucune affaire qui se rapportait à des incidents semblables à ceux dont il est question ici. Selon lui, il s'agissait d'une affaire de menaces teintées de discrimination qui ressemblait beaucoup à l'affaire OC Transpo.

[102] When asked why he did not interview other employees, Mr. Klug replied that he did not think about it, because even if he found an employee who supported the women, that would not change his opinion that their allegations were credible. If he found someone to support the complainant, that would not have changed his view either. The women stated that the driving took place in isolated places without witnesses and that other employees would simply have said that they did not see anything. Such statements would not serve to negate the women's statements. Mr. Klug considered that his findings were supported by the fact that another employee received a 10-day suspension for related incidents and that suspension was not challenged.

[102] Quand on lui a demandé pourquoi il n'avait pas interviewé d'autres employés, Me Klug a répondu qu'il n'y avait pas pensé, parce que, même s'il avait trouvé un employé pour corroborer la version des employées, cela ne l'aurait pas fait changer d'avis au sujet de la crédibilité de leurs allégations. S'il avait trouvé quelqu'un pour corroborer la version du plaignant, cela ne l'aurait pas fait changer d'avis non plus. Les employées avaient déclaré que les incidents avec les voitures étaient survenus à des endroits isolés, sans témoins, et que d'autres employés auraient simplement dit qu'ils n'avaient rien vu. De telles déclarations n'auraient pas rendu moins crédibles les allégations des employées. Me Klug estimait que ses conclusions étaient corroborées par le fait qu'un autre employé avait reçu une suspension de 10 jours relativement à des incidents connexes et que cette mesure n'avait pas été contestée.

[103] Mr. Klug admitted that someone in the complainant's position would be very upset about losing his job, and he denied that the complainant's lack of sophistication was an explanation for his conduct. In his opinion, the complainant was lying and a person does not have to be sophisticated to tell the truth.

[103] Me Klug a admis que quiconque se trouverait dans la même situation que le plaignant serait très contrarié d'avoir perdu son emploi; il a rejeté l'idée selon laquelle la conduite du plaignant était due à son manque de raffinement. Selon lui, le plaignant mentait et il n'était pas nécessaire d'être raffiné pour dire la vérité.

[104] Mr. Klug denied that not meeting the complainant face to face could be perceived as giving the complainant lesser consideration than the women. He added that if there had been any possibility of such a meeting changing his mind, he would have considered it. It is not unusual to speak with a dismissed grievor by telephone. It may not always be comfortable to discuss those issues over the telephone, but that in the complainant's case a face-to-face meeting would not have changed the credibility of his story. Mr. Klug was of the view that Mr. C's discipline was not a mitigating factor for the complainant because the circumstances were different and they did not include the near-miss incidents. He did not think that the arbitrators he deals with would be sympathetic to the complainant or that they would want to be responsible for any future incidents in the workplace. He did not believe that the fact that the women had not come forward earlier with their complaints to be an important issue.

[104] Me Klug a refusé d'admettre que le fait de ne pas avoir rencontré le plaignant en personne pourrait être perçu comme une indication qu'il accordait moins d'importance au plaignant qu'aux employées. Il a ajouté qu'il aurait accepté de rencontrer le plaignant si cela avait eu une seule chance de le faire changer d'idée. Il n'est pas rare de s'entretenir par téléphone avec des employés qui ont été congédiés. Certes, il peut être difficile à l'occasion de discuter d'un sujet semblable par téléphone, mais le fait est que, dans le cas du plaignant, un entretien en tête-à-tête n'aurait pas rendu sa version des faits plus crédible. Selon Me Klug, la mesure disciplinaire imposée à M. C n'était pas un facteur atténuant qui jouait en faveur du plaignant, vu que les circonstances étaient différentes, et qu'il n'y avait pas eu d'accidents évités de justesse. Me Klug ne croyait pas que les arbitres devant lesquels il plaide généralement feraient preuve d'indulgence à l'endroit du plaignant ou qu'ils voudraient porter la responsabilité de futurs incidents au travail. Il n'accordait pas non plus d'importance au fait que les employées avaient tardé à formuler leurs plaintes.

[105] In response to questions from the panel, Mr. Klug stated that he was not aware of any response from the employer regarding the grievance. The union told the

[105] En réponse aux questions du banc, Me Klug a déclaré qu'il ne savait pas si l'employeur avait répondu au grief. Le syndicat avait demandé à l'employeur de

employer to put the grievance on hold, pending an investigation. The women provided the basis for the investigation, because the employer had not precisely defined the terms of the dismissal. If the matter were sent to arbitration, the employer would be in a position to present evidence of the alleged harassment or discrimination up to the time of dismissal and most arbitrators would admit the evidence.

J–Frank Biekx

[106] Mr. Biekx is President of Local 880 and the union's business agent. He has been a member of the local for 20 years, its president for four years, a vice-president for 10 years, and a trustee since 1987. Prior to being employed by the union, he was a truck driver with and member of the same union.

[107] Mr. Biekx first called Mr. Klug on February 14, 2005, about the women's complaints and later attended the interviews with Mr. H, Mr. C and the complainant.

[108] Mr. H was the first employee to be interviewed. He was charged with inappropriate conduct, harassment and vandalism. Mr. H denied all the charges: the graffiti, driving without lights on the vehicles, uttering obscenities at the women, driving at the women, stating that yard work was a man's job, stating that the women would not last five months and not doing his fair share of the work. A management representative brought up the complainant's name. Mr. H replied that, if he had known that the women were being harassed, he would have intervened. At the end of that meeting, it was determined that no discipline would be taken.

[109] Mr. C was next to be interviewed. The same allegations as those put to Mr. H were put to Mr. C. Mr. C admitted that he directed foul language at the women but that he had apologized to them. The employer said it would further investigate the matter. Shortly thereafter, Mr. C was issued a 10-day suspension. Mr. C filed a grievance, but withdrew it three weeks later and said he would accept the discipline.

[110] The complainant was the last employee to be brought in. The same allegations were read to him. The

suspendre le grief en attendant l'issue de l'enquête. Les allégations des employées avaient servi à définir les paramètres de l'enquête, vu que l'employeur n'avait pas fourni de précisions sur les motifs du congédiement. En cas de renvoi du grief à l'arbitrage, l'employeur était en mesure de faire la preuve du bien-fondé des allégations de harcèlement ou de discrimination jusqu'à la date du congédiement, preuve qui serait acceptée par la plupart des arbitres.

J – Frank Biekx

[106] M. Biekx est président de la section locale 880 et agent syndical. Il est membre de la section locale depuis 20 ans; il en occupe la présidence depuis 4 ans; il en a été l'un des vice-présidents pendant 10 ans et il en est aussi un fiduciaire depuis 1987. Avant d'être employé par le syndicat, il était chauffeur de camions et membre du même syndicat.

[107] M. Biekx a initialement appelé Me Klug le 14 février 2005 pour lui faire part des plaintes des employées; il a ensuite assisté aux entrevues avec M. H, M. C et le plaignant.

[108] M. H est le premier employé qui a été interviewé. Il a été accusé de mauvaise conduite, de harcèlement et de vandalisme. Il a nié toutes les allégations, c'est-à-dire avoir fait les graffitis, avoir conduit des véhicules tous feux éteints, avoir proféré des obscénités à l'endroit des employées, s'être dirigé droit sur elles en voiture, avoir déclaré que les femmes n'avaient pas leur place dans la cour et qu'elles n'y survivraient pas plus de cinq mois et ne pas avoir accompli sa juste part du travail. Un représentant de la direction a mentionné le nom du plaignant. M. H a répondu qu'il serait intervenu s'il avait su que les employées étaient victimes de harcèlement. À la fin de la rencontre, l'employeur a décidé de ne pas lui imposer de mesure disciplinaire.

[109] M. C est la deuxième personne qui a été interviewée. On l'a accusé des même méfaits que M. H. Il a admis avoir proféré des jurons à l'endroit de ses collègues féminines, mais leur avoir présenté ses excuses. L'employeur a déclaré qu'il allait poursuivre son enquête pour en savoir plus long. Peu de temps après, il lui a imposé une suspension de 10 jours. M. C a alors présenté un grief, qu'il a retiré trois semaines plus tard en disant qu'il acceptait la mesure disciplinaire.

[110] Le plaignant est le dernier employé qui a été interviewé. On l'a accusé des mêmes méfaits, mais il a

complainant denied everything. He said that he swerved at the women once and that he intended to miss them. At the end of the meeting, the employer said that it would inform him of its decision regarding any discipline by the end of the day. Mr. McDermott told Mr. Biekx about the decision to dismiss the complainant the next day.

[111] Mr. Biekx then telephoned Ms. Lavinia Dimboola, who is the human rights advisor for the Teamsters' Joint Council. Her advice was that someone outside the local union should be engaged to conduct a proper investigation. She agreed with Mr. Biekx that such a person should be a lawyer. That is when he called Mr. Klug and explained about members of the local charging other members, and that the charges had resulted in a suspension and a dismissal. After that conversation, Mr. Biekx asked Mr. Jensen for an extension to file a grievance pending the union's investigation. Mr. Jensen agreed. Mr. Biekx stated that the complainant called him every week for an update. The complainant also asked Mr. Biekx if he could retain his own counsel. Mr. Biekx told him that they had a lawyer working on the case and that he should let him do his job.

[112] While Mr. Klug was conducting his investigation, Ms. B called Mr. Biekx to find out what was happening. Mr. Biekx asked Ms. B whether the complainant could meet with the three women and offer an apology. Ms. B stated a clear no.

[113] Mr. Biekx received a copy of Mr. Klug's investigation report about two days after it was issued. He read it and had copies made for the members of the local's executive. Because the grievance involved a dismissal, the executive had to decide whether to go to arbitration or not. The members of the executive are elected officials and include Messrs. Rick Parent, Gary Kitchen, Robert Plouffe (recording secretary), Ross Uruski (Trustee), Guy Hickey (Trustee), and Larry Biekx. After a discussion over Mr. Klug's investigation report, the executive voted unanimously not to proceed with the grievance. Mr. Biekx did not vote because his role is to break ties. Mr. Biekx stated that it was unusual for the executive to vote unanimously in such matters, since there is always a member of the executive who has a glimmer of hope that such a grievance can be

tout nié. Le plaignant a déclaré que l'incident du coup de volant n'était survenu qu'une seule fois et qu'il n'avait pas l'intention de heurter ses collègues féminines. À la fin de la rencontre, l'employeur lui a dit qu'il l'informerait d'ici la fin de la journée de sa décision quant à la mesure disciplinaire à prendre à son égard, le cas échéant. M. McDermott a informé M. Biekx le lendemain que l'employeur avait décidé de congédier le plaignant.

[111] M. Biekx a ensuite téléphoné à M^me^ Lavinia DeMello, qui est conseillère en droits de la personne au conseil mixte des Teamsters. Elle lui a conseillé de faire appel à une personne de l'extérieur pour mener une enquête en règle. Elle a convenu avec M. Biekx que cette personne devait être un avocat. C'est à ce moment-là que M. Biekx a appelé M^e^ Klug et qu'il lui a expliqué que des membres de la section locale avaient porté des accusations contre d'autres membres et que cela avait entraîné une suspension et un congédiement. À l'issue de cet entretien, M. Biekx a demandé à M. Jensen de proroger le délai de présentation d'un grief en attendant les résultats de l'enquête, ce qui lui a été accordé. M. Biekx a déclaré que le plaignant l'appelait toutes les semaines pour savoir où en était son dossier. Le plaignant lui a aussi demandé s'il pouvait engager son propre avocat. M. Biekx lui a dit que le syndicat avait déjà retenu les services d'un avocat et qu'il devait lui laisser faire son travail.

[112] Pendant que M^e^ Klug menait son enquête, M^me^ B a appelé M. Biekx pour savoir où en étaient les choses. M. Biekx lui a demandé si le plaignant pouvait rencontrer les trois employées et leur présenter ses excuses, ce à quoi M^me^ B a opposé un refus catégorique.

[113] M. Biekx a reçu copie du rapport d'enquête de M^e^ Klug deux jours environ après son dépôt. Il en a pris connaissance et en a fait faire des copies à l'intention des membres du conseil exécutif de la section locale. Comme le grief se rapportait à un congédiement, le conseil exécutif devait décider de renvoyer l'affaire à l'arbitrage ou non. Le conseil exécutif se compose de représentants élus parmi lesquels figurent MM. Rick Parent, Gary Kitchen, Robert Plouffe (secrétaire-greffier), Ross Uruski (fiduciaire), Guy Hickey (fiduciaire) et Larry Biekx. Après avoir discuté du rapport d'enquête de M^e^ Klug, le conseil exécutif a décidé à l'unanimité de ne pas renvoyer le grief à l'arbitrage. M. Biekx s'est abstenu de se prononcer parce que c'est lui qui doit briser l'égalité. M. Biekx a déclaré qu'il est rare que des questions de ce genre

successful. The complainant was informed of the executive's decision shortly thereafter.

[114] Mr. Biekx testified that the grievance was not withdrawn immediately because the complainant could have disagreed with the executive's decision or come back with something it had missed. He testified that he received a telephone call from the complainant shortly thereafter, asking that the decision be reconsidered on the basis of his family status—he was married, had a young child and a new home. Mr. Biekx told him that the union's decision was final. No member of the bargaining unit asked that the executive's decision be reversed.

[115] On cross-examination, Mr. Biekx admitted that Allied has a system of hiring family members and that Mr. C had been hired after he stated dating Mr. McDermott's daughter. There could also be animosity when someone was not hired through a family connection. Mr. Biekx said that everybody likes to have more seniority.

[116] Mr. Biekx acknowledged that the same charges were brought against Mr. H, Mr. C and the complainant. The charges surprised all three employees. Mr. H admitted no wrongdoing. Mr. C admitted some incidents. The complainant generally denied the accusations. The union's decision of whether or not to proceed with the complainant's grievance was founded on the likelihood of success at arbitration, based on the credibility of the witnesses. He was not concerned with a section 37 complaint at the time. He was of the view that the union had a duty to protect the women, and that they were entitled to a harassment-free workplace. After the complainant's dismissal, Mr. Biekx asked Mr. Jensen whether he could be assigned to another shift or given a hefty suspension in lieu of dismissal. Mr. Jensen refused such a compromise.

[117] Mr. Biekx stated that he asked Mr. Klug to investigate because he wanted someone impartial who would not be influenced by the local's politics. He initially did not provide his notes to Mr. Klug so that the investigation would remain objective. He did not

fassent l'unanimité au sein du conseil exécutif car il y a toujours un membre qui nourrit le mince espoir de voir ce type de grief accueilli à l'arbitrage. Le plaignant a été informé de la décision du conseil exécutif peu de temps après.

[114] M. Biekx a témoigné que le grief n'avait pas été retiré immédiatement au cas où le plaignant aurait été en désaccord avec le conseil exécutif ou aurait attiré son attention sur un point que celui-ci n'avait pas pris en considération. Il a déclaré avoir reçu un appel du plaignant peu de temps après; ce dernier voulait que le conseil exécutif réexamine sa décision, compte tenu de sa situation familiale – il était marié avec un jeune enfant et il venait de faire l'acquisition d'une nouvelle maison. M. Biekx lui avait dit que la décision du syndicat était définitive. Aucun membre de l'unité de négociation n'a demandé que le conseil exécutif annule sa décision.

[115] En contre-interrogatoire, M. Biekx a admis que Allied accorde la priorité dans l'embauchage aux membres de la famille et que M. C avait été engagé après avoir déclaré qu'il fréquentait la fille de M. McDermott. Il pouvait y avoir de l'animosité quand l'employeur embauchait une personne qui n'était pas de la famille. M. Biekx a aussi déclaré que tout le monde aime avoir plus d'ancienneté.

[116] M. Biekx a admis que les mêmes accusations avaient été portées contre M. H, M. C et le plaignant. Les trois employés avaient réagi avec surprise. M. H a refusé d'admettre quoi que ce soit, M. C a avoué avoir commis quelques fautes. Le plaignant a rejeté les accusations en général. Le syndicat a fondé sa décision de donner suite ou non au grief du plaignant sur les chances de succès à l'arbitrage, compte tenu de la crédibilité des témoins. La possibilité qu'une plainte soit déposée en vertu de l'article 37 ne le préoccupait pas à ce moment-là. M. Biekx estimait que le syndicat avait l'obligation de protéger les employées et qu'elles avaient le droit d'accomplir leur travail dans un lieu exempt de harcèlement. Après le congédiement du plaignant, M. Biekx a demandé à M. Jensen si on ne pouvait pas l'affecter à un autre poste ou lui imposer une suspension importante à la place. M. Jensen a refusé d'accepter ce compromis.

[117] M. Biekx a déclaré que la raison pour laquelle il avait demandé à Me Klug de faire enquête était qu'il voulait quelqu'un d'impartial qui ne se laisserait pas influencer par les politiques de la section locale. Il n'a pas fourni ses notes au départ à Me Klug parce qu'il

push the issue of having the complainant apologize to the women because the employer had instructed the complainant to have no further contact with the women.

[118] Mr. Biekx admitted that the ratio of men to women at Allied was 60:40. Apparently, the company was forced to hire the women as the result of a human rights complaint. He admitted that some of the women "are pretty rough" and use profane language. Mr. Biekx admitted that he was familiar with the yard; it is congested but well lit.

[119] On re-examination, Mr. Biekx stated that he was unaware of the complainant having any prior disciplinary record. He considered that, given the women's accusations, the likelihood of success at arbitration was very limited, even with a clean disciplinary record. Mr. Biekx stated that the executive board's decision not to proceed with the grievance was based 90% on the investigation report and 10% on its opinion following a discussion of the investigation report.

[120] In response to another question from the complainant's counsel, Mr. Biekx said that he did not recall any meeting with the company to discuss the grievance. Since the company was expecting the union to proceed to arbitration, it was not prepared to change its position.

IV–Positions of the Parties

A–The Complainant

[121] The complainant has worked for Allied for some 10½ years. He has always been a loyal employee, proud of his job and has worked whenever asked. He has received a number of commendations for his work.

[122] Allied had a male workforce until 1998, when Ms. G was hired. Ms. G testified that the complainant was a diligent worker. Some employees could not keep up with him and complained about his overtime. This is what led to the incident with Ms. P and the dispute with Ms. B in August 2004.

tenait à ce que l'enquête soit menée de manière objective. Il n'a pas insisté sur la possibilité que le plaignant présente ses excuses aux employées parce que l'employeur avait interdit au plaignant de communiquer avec elles.

[118] M. Biekx a admis que la proportion d'hommes et de femmes au sein de Allied s'établissait à 60 contre 40. L'entreprise aurait été obligée d'embaucher les employées à la suite d'une plainte relative aux droits de la personne. M. Biekx a admis que certaines des employées « avaient des manières plutôt rustres » (traduction) et qu'elles émaillaient leurs discours de jurons. Il a aussi admis bien connaître la configuration de la cour; c'est un lieu congestionné, mais bien éclairé.

[119] En réinterrogatoire, M. Biekx a déclaré qu'il ne savait pas si le plaignant avait déjà fait l'objet de mesures disciplinaires. Il estimait que, compte tenu des accusations portées par les employées, les chances de succès à l'arbitrage étaient très limitées, même si le plaignant avait un dossier disciplinaire vierge. M. Biekx a déclaré que la décision du conseil exécutif de ne pas renvoyer le grief à l'arbitrage était fondée à 90 % sur le rapport d'enquête et à 10 % sur l'opinion que le conseil exécutif s'était formé après avoir discuté du rapport.

[120] En réponse à une autre question du procureur du plaignant, M. Biekx a déclaré qu'il ne se rappelait pas avoir eu une rencontre avec l'employer pour discuter du grief. Comme l'employeur s'attendait à ce que le syndicat renvoie le grief à l'arbitrage, il n'était pas prêt à modifier sa position.

IV – Position des parties

A – Le plaignant

[121] Le plaignant a travaillé pour Allied pendant 10 ans et demi environ. C'était un employé loyal qui était fier de son travail et qui était toujours disponible quand on avait besoin de lui. Il a d'ailleurs reçu un certain nombre de mentions élogieuses pour son travail.

[122] L'effectif de Allied était essentiellement composé d'hommes jusqu'en 1998, quand M^me^ G a été embauchée. Cette dernière a témoigné que le plaignant était un travailleur appliqué. Certains étaient incapables de suivre son rythme et se plaignaient des heures supplémentaires qu'il faisait. C'est d'ailleurs ce qui a provoqué l'incident avec M^me^ P et le conflit avec M^me^ B en août 2004.

[123] In this workplace, colourful language is commonplace. Ms. M was well known for her profane language. The complainant admitted using such language, but it was not directed at the women. Practical jokes were also commonplace; Ms. B pinched bottoms, co-workers hid behind the driver's seat of vehicles, and water was put on the plastic covering of the driver's seat. Co-workers popped up in front of cars. It was common knowledge that the complainant often stated "I'm crazy." No one was offended.

[124] The releasing yard was often congested, but it was well lit at night and it was easy to see what was happening. Canadian-made vehicles have running lights that make them visible.

[125] Ms. M, Ms. B and Ms. D testified that Mr. Brown regularly supervised the yard, yet he apparently saw none of the activities that the women have complained about. It was also well known that the complainant regularly went to get coffee for his-co-workers; this did not make him a slacker.

[126] The Board should weigh not only the evidence of the three women, but also the complainant's explanation of the events. The complainant's actions were not considered offensive or were not brought to his attention until he was suspended on February 14, 2005. He was obviously distraught by the accusations and this explains why he did not understand them.

[127] The complainant acknowledged that he had a falling out with Ms. B and that he did not apologize. For his own reasons, the complainant stopped talking to Ms. M and Ms. B. These events were left to fester for six months, until February 2005.

[128] All three males on the midnight shift were accused of the same incidents. By its timing, it appears that the triggering incident was the graffiti on the parked snow-covered vehicles. The unanimous evidence is that the complainant was not responsible for this incident. For reasons that remain unexplained, the women chose not to report the alleged incidents of harassment to their supervisor until some months later. The union knew about these complaints, but did not take steps to address them with the complainant directly

[123] Dans ce milieu de travail, un langage imagé est monnaie courante. M^me^ M avait la réputation de lancer des jurons. Le plaignant a admis qu'il ne faisait pas exception à la règle, mais ses propos ne visaient pas directement ses collègues féminines. Il était aussi courant de jouer des tours : M^me^ B pinçait les fesses de ses collègues; on se cachait derrière le siège du conducteur; on versait de l'eau sur le plastique qui recouvrait le siège du conducteur; on bondissait devant les voitures. Il était un fait bien connu que le plaignant s'exclamait souvent qu'il était fou. Personne ne s'en offusquait.

[124] La cour était souvent congestionnée, mais elle était bien éclairée la nuit et il était facile de voir ce qui s'y passait. Les véhicules destinés au marché canadien sont dotés de feux de position afin de les rendre plus visibles.

[125] M^me^ M, M^me^ B et M^me^ D ont témoigné que M. Brown surveillait souvent la cour; or, il n'aurait vu aucun des incidents dont les employées se sont plaintes. Il est aussi un fait bien connu que le plaignant allait régulièrement acheter du café pour ses collègues; cela n'en faisait pas un fainéant.

[126] Le Conseil doit apprécier non seulement la preuve des trois employées, mais aussi la version des faits du plaignant. Les actions du plaignant n'étaient pas considérées comme offensantes ou, si elles l'étaient, personne ne lui en avait parlé avant que l'employeur ne lui impose une suspension le 14 février 2005. Le plaignant a manifestement été bouleversé par les accusations et c'est pourquoi il ne les a pas comprises.

[127] Le plaignant a admis avoir eu un accrochage avec M^me^ B et ne pas s'en être excusé. Pour des raisons qui lui appartiennent, il a cessé de parler à M^me^ M et à M^me^ B. La situation a continué de s'envenimer pendant six mois, jusqu'en février 2005.

[128] Les trois hommes affectés au poste de minuit ont tous été accusés des mêmes méfaits. Vu le moment où cet incident est survenu, il semble que l'élément déclencheur a été les graffitis sur les véhicules recouverts de neige dans le stationnement. La preuve unanime a établi que le plaignant n'en était pas l'auteur. Pour des raisons encore inconnues, les employées ont attendu plusieurs mois avant de rapporter les incidents de harcèlement à leur surveillant. Le syndicat était au courant de ces plaintes, mais il n'en avait pas discuté

until the graffiti incident. The delay in reporting these incidents undermines the women's credibility.

[129] According to Mr. McDermott's notes, when the women came forward with their complaints, Mr. C, Mr. H and the complainant were equal culprits. Mr. McDermott's notes also confirm that the complainant told Ms. D to slow down, because she would not last in the workplace if she continued rushing around so quickly.

[130] Ms. M was upset at the complainant because he was first on the seniority list even though he had no blood relative working for Allied. Ms. M had an interest in the complainant being dismissed, as she would be able to work more overtime. The union apparently did not appreciate this as a motivation for Ms. M making a complaint against the complainant. As a result of Mr. Klug's investigation, the complainant was unduly made the focus of all the women's complaints. The complaints against Mr. H and Mr. C, who were equally at fault, were ignored. The complainant was unfairly made to shoulder the blame for misconduct originally alleged against all three men. What started with the graffiti in the snow not attributable to the complainant continued as a targeted investigation into other matters.

[131] Other than the so-called Chapstick incident reported by Ms. M, the complainant was accused of the same wrongdoings as Mr. H and Mr. C. Yet the penalties handed down are far from consistent. The obvious question in the mind of the union should have been why the employer disciplined the complainant more severely than Mr. H or Mr. C. The complainant did not have a disciplinary record and his penalty was out of balance with that of the other two male employees, given that the issues were the same for all of them. The union did not properly question the harshness of the penalty, nor did it investigate the situation to determine the true reasons for the complainant's dismissal.

[132] The hiring of Mr. Klug did not solve this dilemma. The investigation report and the allegations as they initially came out should have alerted the union that there was a problem with the way the company had handled the dismissal. Mr. Biekx' statement that the executive board's decision not to proceed with the

directement avec le plaignant avant que survienne l'incident des graffitis. Le fait que les employées ont tardé à rapporter les incidents a pour effet de miner leur crédibilité.

[129] À en juger par les notes de M. McDermott, lorsque les employées se sont décidées à porter plainte, leurs allégations mettaient en cause autant M. C et M. H que le plaignant. Les notes de M. McDermott confirment également que le plaignant avait demandé à M^me^ D de ralentir le rythme parce qu'il estimait qu'elle ne ferait pas long feu si elle continuait à travailler aussi vite.

[130] M^me^ M était contrariée par le fait que le plaignant était premier sur la liste d'ancienneté, même s'il n'avait pas de parenté au sein de Allied. Elle avait un intérêt à voir le plaignant congédié car cela lui permettait d'obtenir plus d'heures supplémentaires. Le syndicat n'a apparemment pas considéré cela comme un motif suffisant pour que M^me^ M dépose une plainte contre le plaignant. Par suite de l'enquête de M^e^ Klug, le plaignant est injustement devenu la cible de toutes les plaintes des employées. Les plaintes contre M. H et M. C, qui étaient tout aussi fautifs que lui, n'ont pas été retenues. C'est le plaignant qui a injustement porté le blâme pour des écarts de conduite qui avaient initialement été reprochés aux trois employés. Le processus qui avait été amorcé avec la découverte des graffitis qui n'étaient pas l'oeuvre du plaignant s'est mué en enquête ciblée sur d'autres incidents.

[131] Mis à part l'incident du bâtonnet Chapstick rapporté par M^me^ M, le plaignant a été accusé des mêmes méfaits que M. H et M. C. Or, les mesures imposées à chacun sont loin d'être cohérentes. La question évidente que le syndicat aurait dû se poser est pourquoi l'employeur a imposé une mesure disciplinaire plus sévère au plaignant qu'à M. H ou à M. C. Le plaignant avait un dossier disciplinaire vierge et la mesure qui lui a été imposée était sans commune mesure avec celle des deux autres employés, compte tenu du fait que les actes reprochés étaient les mêmes pour tous. Le syndicat n'a pas contesté la sévérité de la mesure imposée, ni n'a fait d'enquête pour déterminer les véritables raisons du congédiement du plaignant.

[132] Avoir retenu les services de M^e^ Klug n'a pas résolu ce dilemme. Le rapport d'enquête et les allégations telles qu'elles avaient initialement été formulées auraient dû éveiller les soupçons du syndicat sur la façon dont l'employeur avait congédié le plaignant. La déclaration de M. Biekx selon laquelle le

grievance was based 90% on the investigation report is evidence that it unduly delegated the decision-making to its lawyer. Even though the union should have had doubts about the employer's motivation in dismissing the complainant, it accepted the complaints of three female members as true because this was the easier route to follow. Mr. Biekx admitted that he would rather testify at this hearing than face the complaints made by the women. The complainant was sacrificed on the pillar of political correctness.

[133] Ms. B's statement that she refused an apology from the complainant even though she admitted they had been friends for a number of years lacks credibility. Admittedly, the complainant was rude at the time of the incident with Ms. P, but that hardly explains why she harboured a grudge for six months. Ms. B's evidence was quite expansive in detailing all the wrongs of the complainant, yet Mr. McDermott's notes have no such detail, nor does the investigation report take this aspect into consideration. Ms. B testified that Mr. H told the women that if they had any problems, he would personally see to it. Mr. H intervened at the time of the altercation with Ms. P and there were no further incidents of this nature. Apparently, Ms. B continued to be afraid of the complainant, yet she did not raise it with anyone in the workplace.

[134] The complainant submitted that the hiring of counsel does not absolve the union from its responsibilities. Mr. Klug's opinion that the grievance would not be successful was not the only information that the union had to consider. It relied on Mr. Klug's advice to the extent of not considering another form of resolution between the women and the complainant. Given what the union knew from the notes taken of the meetings with the employer, it had a duty to take a closer look at what was really going on in the workplace.

[135] Mr. Klug's handling of the investigation was similar to the situation in *Robert Adams*, [2000] CIRB no. 95; and 73 CLRBR (2d) 132, in which the union exacerbated the situation by refusing to communicate with the grievor. Mr. Biekx washed his hand of the whole matter once it was in the hands of Mr. Klug and did not return the complainant's telephone calls. Mr. Klug made a trip to Windsor to meet with the three women, yet he did not take the time to meet the

conseil exécutif avait fondé sa décision de ne pas renvoyer le grief à l'arbitrage à 90 % sur le rapport d'enquête démontre que le syndicat a indûment délégué la prise de décision à son avocat. Alors que le syndicat aurait dû s'interroger sur les raisons qui motivaient l'employeur à congédier le plaignant, il a accepté sans sourciller les plaintes des trois employées parce que c'était ce qu'il y avait de plus facile à faire. M. Biekx a admis qu'il préférait témoigner à l'audience plutôt que de composer avec les plaintes des employées. Le plaignant a été sacrifié sur l'autel de la rectitude politique.

[133] La déclaration de M^me^ B selon laquelle elle avait refusé de recevoir les excuses du plaignant même s'ils avaient entretenu une relation d'amitié pendant un certain nombre d'années n'est pas crédible. Certes, le plaignant a manqué de délicatesse lors de l'incident avec M^me^ P, mais cela n'explique pas pourquoi elle a continué de lui en tenir rigueur pendant six mois. Dans son témoignage, M^me^ B a décrit avec force détails tous les torts du plaignant; or, rien de cela ne figure dans les notes de M. McDermott ni dans le rapport d'enquête. M^me^ B a témoigné que M. H avait dit aux employées de s'adresser à lui si elles avaient un problème et qu'il verrait personnellement à leur venir en aide. M. H est intervenu lors de l'altercation avec M^me^ P et il n'y a pas eu d'autres incidents de ce genre par la suite. M^me^ B a semble-t-il continué d'avoir peur du plaignant; or, elle n'en a parlé à personne au travail.

[134] Le plaignant a soutenu que le fait d'avoir embauché un avocat ne décharge pas le syndicat de ses responsabilités. L'opinion de M^e^ Klug selon laquelle le grief n'avait pas de chances de succès à l'arbitrage n'est pas l'unique élément d'information dont il devait tenir compte. Le syndicat s'en est remis à l'opinion de M^e^ Klug sans même envisager une autre solution pour résoudre le litige entre les employées et le plaignant. Compte tenu de l'information contenue dans les notes prises lors des rencontres avec l'employeur, il avait l'obligation d'examiner de plus près ce qui se passait réellement au travail.

[135] L'enquête de M^e^ Klug présente des points communs avec la situation décrite dans *Robert Adams*, [2000] CCRI n° 95; et 73 CLRBR (2d) 132. Dans cette affaire, le syndicat avait exacerbé la situation en refusant de communiquer avec l'employé s'estimant lésé. M. Biekx s'est lavé les mains de toute l'affaire après avoir confié le dossier à M^e^ Klug et il n'a pas donné suite aux appels téléphoniques du plaignant. M^e^ Klug s'est rendu jusqu'à Windsor pour rencontrer

complainant. He formed his opinion on the basis of two telephone calls. This does not buttress the argument that the union was completely objective in its investigation. There is at least an appearance of arbitrary conduct on how the complainant was treated.

[136] After speaking to Mr. Klug, the complainant felt that Mr. Klug had prejudged his case, that his mind was made up and that he was not prepared to consider plausible explanations of what had occurred, so in Mr. Klug's opinion, the complainant was not credible. Mr. Biekx never mentioned to the complainant that a decision had been made by the union's executive, he merely said that the situation was out of his hands and that it was up to the lawyer to decide. When Mr. Biekx contacted the complainant on April 11, 2005, it was to tell him he was out of a job. No mention was made of a possible recourse to have the executive board reconsider its decision.

[137] The complainant asks that his dismissal grievance be referred to arbitration at the union's expense with all the costs of legal representation borne by the union.

B–The Union

[138] The union submits that when the complainant was dismissed, the union took this so seriously that it immediately consulted with its human rights coordinator for advice and hired an experienced lawyer to do an independent investigation. The union then decided to follow its lawyer's advice. The complainant cannot fault the union for having relied on the opinion of its legal counsel. The Board does not have to agree with counsel's opinion or find that it was correct. It only has to decide whether the union was correct or not to rely on that opinion.

[139] Mr. Klug interviewed the women once and the complainant twice. The complainant was given every opportunity to give his version of the incidents. Mr. Klug considered all the criteria set out in the case law. He did not prejudge the outcome. He made an assessment of the complainant's credibility and found the complainant to be the less credible witness.

[140] Since the union had the responsibility of representing both parties, it had to exercise caution. The

les trois employées, mais il n'a pas jugé utile de rencontrer le plaignant. Il s'est formé une opinion à partir de deux entretiens téléphoniques. Cela ne corrobore pas l'argument selon lequel l'enquête du syndicat était totalement objective. Il existe à tout le moins une apparence de conduite arbitraire eu égard à la façon dont le plaignant a été traité.

[136] À l'issue de ses entretiens avec M[e] Klug, le plaignant a eu le sentiment que celui-ci avait préjugé l'affaire, que son idée était déjà faite et qu'il n'était pas prêt à envisager d'autres explications plausibles des incidents, tant il était convaincu que le plaignant n'était pas crédible. M. Biekx n'a jamais mentionné au plaignant que le conseil exécutif du syndicat avait pris une décision; il lui a simplement dit qu'il ne s'occupait plus du dossier et que l'avocat devait prendre une décision. Quand M. Biekx a communiqué avec le plaignant, le 11 avril 2005, c'était pour lui dire qu'il avait été congédié. Il n'a pas été mention de la possibilité de demander au conseil exécutif de réexaminer sa décision.

[137] Le plaignant demande que son grief de congédiement soit renvoyé à l'arbitrage, aux frais du syndicat, et que celui-ci prenne en charge tous ses frais de représentation juridique.

B – Le syndicat

[138] Le syndicat soutient qu'il a pris le congédiement du plaignant au sérieux, qu'il a immédiatement consulté la coordonnatrice des droits de la personne pour obtenir un avis et qu'il a retenu les services d'un avocat chevronné pour mener une enquête indépendante. Il a ensuite décidé de suivre les conseils de ce dernier. Le plaignant ne peut blâmer le syndicat de s'en être remis à l'opinion de son procureur. Le Conseil n'a pas à partager l'opinion de l'avocat ni à déterminer si elle était fondée ou non. Il doit simplement décider si le syndicat a eu raison ou non de retenir cette opinion.

[139] M[e] Klug n'a interviewé les employées qu'une seule fois alors qu'il a interviewé le plaignant à deux reprises. Le plaignant a eu toutes les occasions possibles de présenter sa version des faits. M[e] Klug a tenu compte de tous les critères établis par la jurisprudence. Il n'a pas préjugé l'affaire. Il a apprécié la crédibilité du plaignant et il a conclu que c'était le témoin le moins crédible.

[140] Puisque le syndicat avait la responsabilité de représenter les deux parties, il devait agir avec

complainant's conduct merited dismissal, notwithstanding the lack of prior discipline. The union had to balance the credibility of its members without the advantage of evidence at a hearing. Mr. Biekx did not immediately withdraw the grievance because this was a serious employment matter. The circumstances were presented to the executive board and it unanimously concluded that the grievance should not be referred to arbitration.

[141] None of the complainant's fellow union members supported him. Mr. C was not called as a witness by the complainant at the hearing and Mr. H admitted he was unwilling to testify. The Board should draw an adverse inference from the witnesses' reluctance to testify. The complainant has not proven that there was a conspiracy on the part of the three women to get rid of him or that the complaints were motivated by Ms. M's desire to advance her seniority position. The complainant accepted overtime because he was being paid for it. Mr. McDermott's notes concerning Ms. M are merely hearsay.

[142] The complainant's explanation for his behaviour is not credible. For example, no arbitrator would believe his explanation of the Chapstick incident. The complainant is not contrite now, nor does he accept the seriousness of the incidents. The women's complaints are not about incidental swearing, but swearing directed at them. Driving without lights, tailgating and swerving are not "jokes." The women were truly frightened of him.

[143] The fact that the women did not come forward immediately, or did not "rat" on their co-workers is of no consequence. Contrary to Mr. H and Mr. C, the complainant's conduct was persistent. The women were interested in having a safe workplace, not getting rid of people.

[144] That Mr. Klug met with the women but dealt with the complainant by telephone is of no consequence. He spent more time interviewing the complainant on the telephone than the women in person. If speaking to a grievor by telephone were deemed unacceptable, union business would grind to a halt. The distinction between

prudence. Le congédiement était justifié, même si le plaignant avait un dossier disciplinaire vierge. Le syndicat devait soupeser la crédibilité de ses membres, sans bénéficier des éléments de preuve présentés lors d'une audience. M. Biekx n'a pas retiré immédiatement le grief parce qu'il s'agissait d'une affaire grave relative à l'emploi. Les circonstances ont été présentées au conseil exécutif, qui a décidé à l'unanimité de ne pas renvoyer le grief à l'arbitrage.

[141] Aucun des collègues syndiqués du plaignant ne s'est porté à sa défense. M. C n'a pas été appelé par le plaignant à l'audience et M. H a admis qu'il ne voulait pas témoigner. Le Conseil devrait tirer une conclusion défavorable de la réticence des collègues à comparaître. Le plaignant n'a pas établi que les trois employées s'étaient liguées contre lui pour lui faire perdre son emploi ni que les plaintes étaient motivées par le désir de M^me^ M d'améliorer son rang d'ancienneté. Le plaignant acceptait de faire des heures supplémentaires parce que cela le payait. Les notes de M. McDermott sur M^me^ M ne sont que du ouï-dire.

[142] L'explication fournie par le plaignant pour justifier sa conduite n'est pas crédible. Par exemple, aucun arbitre n'accorderait foi à son explication de l'incident du bâtonnet Chapstick. Le plaignant continue de ne pas éprouver de regrets et de ne pas reconnaître la gravité des incidents. Les plaintes des employées ne concernent pas quelques jurons lancés ici et là, mais bien des jurons qui les visaient personnellement. Il n'y a rien de drôle dans le fait de conduire une voiture tous feux éteints, de suivre quelqu'un de près ou de donner un coup de volant. Les employées avaient réellement peur du plaignant.

[143] Le fait que les employées ont tardé à porter plainte ou qu'elles n'ont pas dénoncé leurs collègues n'a pas d'importance. La conduite du plaignant était persistante, contrairement à celle de M. H et de M. C. Les employées cherchaient à avoir un lieu de travail sûr, et non à faire congédier des collègues.

[144] Le fait que M^e^ Klug a rencontré les employées en personne, mais qu'il s'est entretenu avec le plaignant par téléphone n'a pas d'importance. M^e^ Klug a passé plus de temps avec le plaignant au téléphone qu'il en a passé en personne avec les employées. Si c'était inacceptable de s'entretenir au téléphone avec des

a meeting and a telephone call does not make the union's conduct careless or arbitrary.

[145] The union disputes any claim that it did not consider the merits of the complainant's grievance. The gravity of the women's allegations required that Mr. Klug consider how arbitrators have ruled in cases of workplace harassment. There was nothing superficial about Mr. Klug's investigations or how he reached his conclusions.

[146] While a dismissal grievance must be more closely scrutinized than other grievances, a dismissal does not have to be automatically referred to arbitration. Had the complainant been able to be honest about his conduct, there might have been a chance of success, but this was not the case.

[147] Unions have to make choices between their members every day, as it cannot satisfy all members all the time. This in and of itself is not bad faith. The union found the complainant not to be credible. The Board cannot substitute its opinion for the union's, even if it finds Mr. Klug's conclusions to be incorrect.

[148] The Board should be cautious about making a microscopic analysis of the union's conduct or its actions during an investigation. It is not up to the Board to rule on the competency of counsel who provided a legal opinion to the union. The Board should also take into account that the Supreme Court of Canada has ruled that unions and employers are jointly liable for human rights violations.

[149] According to the case law, there is no obligation for the union to meet with the grievor, as long as it communicates with him. In this case, it was sufficient to speak to the grievor by telephone; an interview would not have added anything significant to the assessment of his credibility. The case had little chance of success at arbitration, particularly in view of the complainant's inconsistent statements. The complainant blamed everyone but himself, turned serious incidents into harmless jokes and then claimed sabotage. His behaviour towards the women was insulting, demeaning and frightening and did not justify his return to the workplace. The employer was unwilling to take the chance of reassigning the complainant to another shift

employés lésés, les activités syndicales s'en trouveraient paralysées. La distinction entre une rencontre et un appel téléphonique ne donne pas matière à qualifier la conduite du syndicat de négligente et d'arbitraire.

[145] Le syndicat rejette toute prétention qu'il n'a pas examiné le bien-fondé du grief du plaignant. La gravité des allégations des employées faisait en sorte que M[e] Klug devait tenir compte des décisions rendues par des arbitres dans des affaires de harcèlement au travail. Ni son enquête ni son processus décisionnel ne peuvent être qualifiés de superficiels.

[146] S'il est vrai qu'un grief de congédiement nécessite un examen plus attentif qu'un autre grief, rien ne dit qu'un tel grief doit nécessairement être renvoyé à l'arbitrage. Si seulement le plaignant avait fait preuve d'honnêté quant à la façon dont il s'était comporté, son grief aurait peut-être eu une chance de succès.

[147] Les syndicats doivent quotidiennement faire des choix parmi leurs membres car ils ne peuvent plaire à tous en tout temps. Cela ne constitue pas en soi un manque de bonne foi. Le syndicat a conclu que le plaignant n'était pas crédible. Le Conseil ne peut pas substituer son opinion à celle du syndicat, même s'il conclut que les conclusions de M[e] Klug étaient erronées.

[148] Le Conseil doit se garder de scruter à la loupe la conduite ou les actions du syndicat dans le cadre d'une enquête. Il n'incombe pas au Conseil de statuer sur la compétence de l'avocat qui a fourni une opinion au syndicat. Le Conseil doit aussi tenir compte du jugement de la Cour suprême du Canada selon lequel les syndicats et les employeurs sont tenus solidairement responsables des violations des droits de la personne.

[149] Selon la jurisprudence, rien n'oblige le syndicat à rencontrer l'employé qui s'estime lésé, pour autant qu'il communique avec lui. En l'espèce, il suffisait de s'entretenir avec le plaignant par téléphone; une entrevue n'aurait rien apporté de significatif à l'appréciation de sa crédibilité. Le grief avait peu de chances de succès à l'arbitrage au vu, notamment, des déclarations incohérentes du plaignant. Le fait est que le plaignant a blâmé tous ceux qui l'entouraient sauf lui-même, qu'il a tourné des incidents graves en simples plaisanteries sans conséquence et qu'il a ensuite prétendu qu'on s'était ligué contre lui. Il a eu un comportement offensant, dévalorisant et terrifiant à l'endroit de ses collègues féminines, comportement qui

because he would likely have worked with women again.

[150] Ultimately, the question to be answered is whether the union breached its duty of fair representation when it decided not to refer the complainant's grievance to arbitration. The union submits that it had the right to rely on the opinion of Mr. Klug. An assessment based on the credibility of the women as compared to the complainant's was justifiable. Even though it may be incorrect, this cannot form the basis for a successful section 37 complaint. The complaint should be dismissed.

V–Analysis and Decision

[151] The union's duty of fair representation is stated in section 37 of the *Code*:

> 37. A trade union or representative of a trade union that is the bargaining agent for a bargaining unit shall not act in a manner that is arbitrary, discriminatory or in bad faith in the representation of any of the employees in the unit with respect to their rights under the collective agreement that is applicable to them.

[152] The duty to treat all members of a bargaining unit fairly exists as a counterpart to a certified union's exclusive authority to represent employees and to deal with grievances under the collective agreement (see *Virginia McRaeJackson et al.*, [2004] CIRB no. 290; and 115 CLRBR (2d) 161).

[153] The general principles with respect to the duty of fair representation were stated in the now seminal decision of *Canadian Merchant Service Guild* v. *Gagnon et al.*, [1984] 1 S.C.R. 509, as follows:

> 1. The exclusive power conferred on a union to act as spokesman for the employees in a bargaining unit entails a corresponding obligation on the union to fairly represent all employees comprised in the unit.
>
> 2. When, as it is true here and is generally the case, the right to take a grievance to arbitration is reserved to the union, the employee does not have an absolute right to arbitration and the union enjoys considerable discretion.
>
> 3. This discretion must be exercised in good faith, objectively and honestly, after a thorough study of the grievance and the case, taking into account the significance of the grievance and

ne justifiait pas son retour au travail. L'employeur ne voulait pas courir le risque de réaffecter le plaignant à un autre poste parce que ce dernier aurait vraisemblablement travaillé à nouveau avec des femmes.

[150] En fin de compte, la question à trancher est celle de savoir si le syndicat a manqué à son devoir de représentation juste lorsqu'il a décidé de ne pas renvoyer le grief du plaignant à l'arbitrage. Le syndicat soutient qu'il avait le droit de s'en remettre à l'opinion de M[e] Klug. Il était justifié d'accorder plus de crédibilité à la version des faits des employées qu'à celle du plaignant. Même si le syndicat a commis une erreur, cela ne peut donner matière à une plainte fondée sur l'article 37. La plainte devrait être rejetée.

V – Analyse et décision

[151] Le devoir de représentation juste du syndicat est décrit à l'article 37 du *Code* :

> 37. Il est interdit au syndicat, ainsi qu'à ses représentants, d'agir de manière arbitraire ou discriminatoire ou de mauvaise foi à l'égard des employés de l'unité de négociation dans l'exercice des droits reconnus à ceux-ci par la convention collective.

[152] Le devoir de traiter tous les membres de l'unité de négociation de manière équitable a pour contrepartie le droit exclusif de l'agent négociateur accrédité de représenter les employés et de traiter les griefs en vertu de la convention collective (voir *Virginia McRaeJackson et autres*, [2004] CCRI n° 290; et 115 CLRBR (2d) 161).

[153] Les principes généraux qui régissent le devoir de représentation juste ont été énoncés comme suit dans l'arrêt source *Guilde de la marine marchande du Canada* c. *Gagnon et autre*, [1984] 1 R.C.S. 509 :

> 1. Le pouvoir exclusif reconnu à un syndicat d'agir à titre de porte-parole des employés faisant partie d'une unité de négociation comporte en contrepartie l'obligation de la part du syndicat d'une juste représentation de tous les salariés compris dans l'unité.
>
> 2. Lorsque, comme en l'espèce et comme c'est généralement le cas, le droit de porter un grief à l'arbitrage est réservé au syndicat, le salarié n'a pas un droit absolu à l'arbitrage et le syndicat jouit d'une discrétion appréciable.
>
> 3. Cette discrétion doit être exercée de bonne foi, de façon objective et honnête, après une étude sérieuse du grief et du dossier, tout en tenant compte de l'importance du grief et des

of its consequences for the employee on the one hand and the legitimate interests of the union on the other.

4. The union's decision must not be arbitrary, capricious, discriminatory or wrongful.

5. The representation by the union must be fair, genuine and not merely apparent, undertaken with integrity and competence, without serious or major negligence, and without hostility towards the employee.

(page 527)

[154] These criteria form the basis of all the Board's decisions as to whether a union properly exercised its discretion in referring an employee's grievance to arbitration. The Board examines the union's conduct in how it managed the process, not the merits of the grievance. In other words, it does not stand as an appeal tribunal of the union's decision not to refer a grievance to arbitration. Nonetheless, the Board will usually review the facts of a grievance to understand whether the union seriously considered the employee's case before making its decision.

[155] The union's duty towards employees includes more than the representation of employees during the grievance process; it involves representing employees of the bargaining unit as a whole. The union's ability to speak on behalf of all employees is what gives it the power to obtain concessions from the employer for the benefit of the general membership. To be effective a union must therefore exercise its judgment and manage its resources in a manner to obtain maximum benefit for its efforts. This necessarily involves making choices for the greater good (see *Judd and C.E.P., Local 2000* (2003), 91 CLRBR (2d) 33, a decision of the B.C. Labour Relations Board at paragraph 37). It follows that the union must be free to make decisions in the best interest of all of its members, even where individual members disagree. The union's collective power comes from the very fact that employees cannot act individually.

[156] When employees unionize, they create a workplace democracy, which involves choosing its leaders within the local union. These leaders reflect the general opinion of the membership that elects them. There is no expectation that their decisions will be perfect or that these decisions will please every

conséquences pour le salarié, d'une part, et des intérêts légitimes du syndicat d'autre part.

4. La décision du syndicat ne doit pas être arbitraire, capricieuse, discriminatoire, ni abusive.

5. La représentation par le syndicat doit être juste, réelle et non pas seulement apparente, faite avec intégrité et compétence, sans négligence grave ou majeure, et sans hostilité envers le salarié.

(page 527)

[154] Ces critères constituent le point de départ de toutes les décisions du Conseil quand il s'agit de déterminer si le syndicat a exercé son pouvoir discrétionnaire de façon judicieuse en renvoyant le grief d'un employé à l'arbitrage. Le Conseil examine la façon dont s'est comporté le syndicat en ce qui a trait à la gestion de la procédure, et non le bien-fondé du grief. Autrement dit, le Conseil ne siège pas en appel de la décision du syndicat de ne pas renvoyer le grief à l'arbitrage. Cependant, il examinera habituellement les faits rattachés à un grief pour comprendre si le syndicat a examiné minutieusement l'affaire avant de prendre sa décision.

[155] Le devoir du syndicat à l'endroit des employés ne se limite pas à défendre leurs intérêts durant la procédure de règlement des griefs; il suppose de représenter l'ensemble des employés de l'unité de négociation. C'est dans la capacité du syndicat d'agir au nom de tous les employés que réside son pouvoir d'obtenir des concessions de l'employeur pour l'ensemble de ses membres. Pour être efficace, le syndicat doit donc exercer son jugement et gérer ses ressources de manière à obtenir le plus d'avantages possible pour ces efforts. Cela l'oblige nécessairement à faire des choix pour le bien-être collectif (voir *Judd and C.E.P., Local 2000* (2003), 91 CLRBR (2d) 33, une décision de la Commission des relations de travail de la Colombie-Britannique, au paragraphe 37). Il s'ensuit que le syndicat doit être libre de prendre des décisions dans le meilleur intérêt de tous ses membres, même si certains ne partagent pas son point de vue. Le pouvoir du syndicat d'agir au nom de la collectivité découle du fait que les employées ne peuvent se représenter individuellement.

[156] En adhérant à un syndicat, les employés créent une démocratie en milieu de travail, qui leur permet notamment de choisir leurs dirigeants au niveau de la section locale. Le choix de ces dirigeants reflète l'opinion générale des membres qui les élisent. Nul ne s'attend à ce que leurs décisions soient parfaites ni à ce

employee every time. The role of the leaders is to make decisions concerning the local's resources as judiciously and as fairly as they can. This may at times mean taking a position to advance the interests of certain employees over others. Employees generally continue to support their union because, overall, it is the best option available to defend their interests. In *Virginia McRaeJackson et al.*, *supra*, the Board held that the union is doing its job of representing employees even when it decides not to proceed to arbitration:

> [22] In making a decision of whether or not to proceed with a grievance or refer a grievance to arbitration, the union is in fact doing its job representing employees. It is called upon to assess the workplace conditions that gave rise to an alleged breach of the collective agreement, the interpretation to be given to the collective agreement based on its experience with the employer, as well as the effect of a successful outcome of the grievance on other employees in the bargaining unit. To the extent that this assessment is based on relevant workplace considerations, the union is free to decide the best course of action in a particular set of circumstances.
>
> (pages 9; and 168)

[157] Notwithstanding these principles, the Board has consistently held that it will more carefully scrutinize the union's conduct where the circumstances involve the dismissal of an employee or has adverse consequences on his job. In *Jacques Lecavalier* (1983), 54 di 100 (CLRB no. 443), the Canada Labour Relations Board (as it then was) applied these principles to representation during arbitration:

> In *Brenda Haley* (1981), 41 di 311; [1981] 2 Can LRBR 121; and 81 CLLC 16,096 (CLRB No. 304); *André Cloutier* (1981), 40 di 222; [1981] 2 Can LRBR 335; and 81 CLLC 16,108 (CLRB No. 319); and *Jean Laplante* (1981), 40 di 235; and [1981] 3 Can LRBR 52 (CLRB No. 320), the Board had the opportunity to enunciate the main principles of its policy respecting the interpretation of section 136.1 [now section 37] of the *Code*. A brief review of these principles is in order here. Without limiting the generality of the text of section 136.1, the Board indicated the criteria it would apply in determining whether a bargaining agent had discharged its duty of fair representation: serious negligence, discrimination, arbitrariness and bad faith. The Board stated that it would hold the bargaining agent to a much stricter standard where the career path of a member of a bargaining unit may be seriously affected, the most obvious example being dismissal. It noted that it would consider the resources of the bargaining agent and warned that it would carefully scrutinize its actions in each specific case.
>
> (pages 124–125)

qu'elles plaisent à tous en tout temps. Le rôle des dirigeants est de prendre des décisions aussi judicieuses et équitables que possible relativement aux ressources de la section locale. Il peut leur arriver d'adopter une position donnée afin de défendre les intérêts de membres particuliers. Les autres employés continuent généralement d'appuyer leur syndicat parce que, tout compte fait, c'est le meilleur moyen dont ils disposent pour défendre leurs intérêts. Dans *Virginia McRaeJackson et autres*, précitée, le Conseil a conclu que le syndicat s'acquittait de son devoir de représentation à l'endroit des employés même en refusant de renvoyer un grief à l'arbitrage :

> [22] Lorsqu'un syndicat décide de présenter un grief ou non, ou de le porter ou non à l'arbitrage, le syndicat fait son travail : il représente les employés. À cette fin, il doit déterminer les conditions en milieu de travail ayant mené à ce que l'employé considère comme un manquement à la convention collective, l'interprétation qu'il faut donner à cette convention collective, en fonction de l'expérience de ses contacts avec l'employeur, et les répercussions pour les autres membres de l'unité de négociation s'il réussit à faire accueillir le grief. Dans la mesure où cette analyse est fondée sur des facteurs pertinents pour le milieu de travail, le syndicat est libre de choisir sa stratégie optimale dans des circonstances données.
>
> (pages 9; et 168)

[157] Indépendamment de ces principes, la constante qui se dégage de la jurisprudence du Conseil est que la conduite du syndicat sera examinée avec plus de rigueur lorsqu'un employé a été congédié ou que son emploi est sérieusement affecté. Dans *Jacques Lecavalier* (1983), 54 di 100 (CCRT n° 443), le Conseil canadien des relations du travail (ancienne appellation) a appliqué ces principes à la procédure d'arbitrage :

> Dans la trilogie des causes *Brenda Haley* (1981), 41 di 311; [1981] 2 Can LRBR 121; et 81 CLLC 16,096 (CCRT n° 304); *André Cloutier* (1981), 40 di 222; [1981] 2 Can LRBR 335; et 81 CLLC 16,108 (CCRT n° 319); et *Jean Laplante* (1981), 40 di 235; et [1981] 3 Can LRBR 52 (CCRT n° 320), le Conseil a eu l'occasion de poser les jalons majeurs de sa politique d'interprétation de l'article 136.1 [maintenant l'article 37] du *Code*. Rappelons brièvement ces jalons. Sans restreindre la portée générale du texte de l'article 136.1, le Conseil a signalé qu'il acceptait comme critères d'évaluation de l'exercice du devoir de la représentation juste par un agent négociateur, les critères de la négligence majeure, de la discrimination, de l'arbitraire et de la mauvaise foi. Il a dit qu'il serait beaucoup plus sévère dans les cas où la carrière d'un membre d'une unité de négociation peut être sérieusement affectée, l'exemple le plus patent étant le congédiement. Il a rappelé qu'il tiendrait compte des moyens de l'agent négociateur et averti qu'il scruterait attentivement sa démarche dans chaque cas spécifique.
>
> (pages 124-125)

[158] The Board's position on this point was restated more recently in *Brian L. Eamor* (1996), 101 di 76; 39 CLRBR (2d) 14; and 96 CLLC 220-039 (CLRB no. 1162), upheld by *C.A.L.P.A.* v. *Eamor* (1997), 39 CLRBR (2d) 52 (F.C.A.); and again in *Virginia McRaeJackson et al.*, *supra*. As the union's duty of fair representation commences a soon as there is a possibility of disciplinary action, the principle of closer scrutiny also applies to the investigation process up to its final conclusion (see also *Anne Marie St. Jean*, [1999] CIRB no. 33; and *Brian L. Eamor*, *supra*; and *Virginia McRaeJackson et al.*, *supra*).

[159] Thus in the representation of employees, the union is expected to review the grievance objectively, consider it carefully, arrive at a thoughtful decision having regard to the relevant evidence and any conflicting issues. While not having the expertise of a professional advocate, the union is expected to properly investigate the circumstances of the employee's grievance and, where appropriate, seek guidance where the issue is complex or beyond its experience. An investigation should normally include obtaining from the employee and other witnesses an account of the events that constituted the alleged wrongdoing or breach of company rules (see *Canadian Merchant Service Guild* v. *Gagnon et al.*, *supra*, citing *Fisher* v. *Pemberton et al.* (1969), 8 D.L.R. (3d) 521 (B.C.S.C.)). Each employee is entitled to receive individual treatment and to have the relevant facts of his or her case considered.

[160] As workplace issues have become more complex, more and more unions are engaging counsel to provide guidance in their decision of whether or not to refer a grievance to arbitration. Counsel is usually in a better position to provide an opinion from decided cases as to whether a grievance is likely to be successful at arbitration. The Board has generally been deferential to the union's reliance on their counsel's opinion (see *John Presseault*, [2001] CIRB no. 138; *David H. McCormick*, October 18, 2006 (CIRB LD 1507); and *Virginia McRaeJackson et al.*, *supra*). However, in *James H. Rousseau* (1995), 98 di 80; and 95 CLLC 220-064 (CLRB no. 1127), the Board cautioned that the use of a lawyer does not serve as an absolute defence to a section 37 complaint. In reversing that decision on reconsideration (see *James H. Rousseau* (1996), 102 di 17; and 97 CLLC 220-007 (CLRB no. 1173)), the Board stated nonetheless that it was not its role to microscopically review the quality of the union

[158] Le Conseil a réitéré sa position sur ce point plus récemment dans *Brian L. Eamor* (1996), 101 di 76; 39 CLRBR (2d) 14; et 96 CLLC 220-039 (CCRT n° 1162), confirmée par *C.A.L.P.A.* v. *Eamor* (1997), 39 CLRBR (2d) 52 (C.A.F.); et de nouveau dans *Virginia McRaeJackson et autres*, précitée. Étant donné que le devoir de représentation commence dès l'instant où surgit la possibilité d'une mesure disciplinaire, le principe de l'examen plus rigoureux s'applique également au processus d'enquête, du début à la fin (voir aussi *Anne Marie St. Jean*, [1999] CCRI n° 33; et *Brian L. Eamor*, précitée; et *Virginia McRaeJackson et autres*, précitée).

[159] Donc, en matière de représentation des employés, le syndicat est censé revoir le grief de façon objective, l'examiner avec soin et prendre une décision réfléchie, compte tenu de la preuve pertinente et des intérêts divergents. Même s'il ne possède pas l'expertise d'un avocat professionnel, le syndicat est censé mener une enquête en règle sur les circonstances du grief de l'employé et obtenir des avis, au besoin, lorsque la question est complexe ou déborde le cadre de son expérience. L'enquête consiste généralement à obtenir de l'employé et d'autres témoins le compte rendu des événements qui ont donné lieu au méfait reproché ou à la prétendue violation des règles de l'entreprise (voir *Guilde de la marine marchande du Canada* c. *Gagnon et autre*, précitée, citant *Fisher* v. *Pemberton et al.* (1969), 8 D.L.R. (3d) 521 (C.S. C.-B.)). Chaque employé a droit à une attention individuelle et à l'examen des faits pertinents de son dossier.

[160] Face à la complexité accrue des conflits de travail, de plus en plus de syndicats font appel à des avocats pour les aider à déterminer si un grief doit être renvoyé à l'arbitrage. Les avocats sont généralement mieux placés pour fournir une opinion sur les chances de succès à l'arbitrage, compte tenu de la jurisprudence établie. Le Conseil respecte généralement la décision du syndicat de retenir l'opinion de son avocat (voir *John Presseault*, [2001] CCRI n° 138; *David H. McCormick*, 18 octobre 2006 (CCRI LD 1507); et *Virginia McRaeJackson et autres*, précitée). Il n'en reste pas moins que dans *James H. Rousseau* (1995), 98 di 80; et 95 CLLC 220-064 (CCRT n° 1127), le Conseil a observé que l'utilisation des services d'un avocat ne constituait pas une défense absolue dans le cas d'une plainte de violation de l'article 37. En annulant cette décision à l'issue d'une demande de réexamen (voir *James H. Rousseau* (1996), 102 di 17; et 97 CLLC 220-007 (CCRT n° 1173)), le Conseil a néanmoins

representation of an employee, except in very unusual circumstances.

[161] In *Lucio Samperi* (1982), 49 di 40; [1982] 2 Can LRBR 207; and 82 CLLC 16,172 (CLRB no. 376), the Board stated that there are policy reasons for declining a review of the competence of union representatives or their counsel:

> The issue of the quality of representation at arbitration by union officials and their counsel has been scrutinized by the courts in the United States which hear duty of fair representation suits. We previously characterized this as an extreme application of the duty (see *Brenda Haley* (1980), 41 di 295; [1980] 3 Can LRBR 501; and 81 CLLC 16,070 at pp. 302, 507, and 14,622). There is concern in the United States about the effect this has on the role of the employer and arbitrator in proceedings that may be vitiated because of the quality of representation of the union's representative or counsel (see the references in *Brenda Haley* (1981), 41 di 311; [1981] 2 Can LRBR 121; and 81 CLLC 16,096 at pp. 322, 130, and 14,830; and N. Gregory Smith, "*Finality and Fairness in Grievance Arbitration: Whether Allegations of Unfair Representation Justify Termination of Arbitration*" [1978] Brigham Young L.R. 132).
>
> It would be a clear case of the tail wagging the dog if this Board were to effectively quash arbitration awards because we disapproved of the manner in which a union presented a grievance at arbitration. We do not consider it to be within the purview of our role or responsibility to evaluate the competence of union representatives or their counsel. Nor do we consider it to be compatible with the public policy purposes and objectives of party controlled compulsory grievance arbitration as a substitute for mid-agreement work stoppages expressed in section 155 of the *Code*... The duty of fair representation has a role under the *Code* but it must have its limits. That limit falls short of an avenue of appeal from arbitral decisions based upon a judgment by this Board's legal and non-legally trained members about the competence and performance of union representatives and their counsel.
>
> (pages 50–51; 214; and 709–710)

[162] Although the above-noted decisions are not binding, this panel cannot disagree with these principles as they also apply to the representation process before a grievance is referred to arbitration.

[163] The Board has previously found that the union's conduct is arbitrary if the union does not consider the facts or merits of a case or the employee's legitimate interests, or if it does not investigate and discover the circumstances surrounding the grievance (see *Virginia*

indiqué qu'il ne lui appartenait pas de scruter à la loupe la qualité de la représentation qu'un employé a reçue du syndicat, sauf dans des circonstances très exceptionnelles.

[161] Dans *Lucio Samperi* (1982), 49 di 40; [1982] 2 Can LRBR 207; et 82 CLLC 16,172 (CCRT nº 376), le Conseil a déclaré que sa décision de refuser d'examiner la compétence des représentants syndicaux ou de leurs procureurs procédait de raisons de principe :

> La question de la qualité de la représentation assurée par les représentants syndicaux et leurs avocats devant les tribunaux d'arbitrage a été examinée à fond par les cours américaines qui ont compétence en cette matière du devoir de la représentation juste. Nous avons déjà dit qu'il s'agissait là d'une application extrême du devoir (voir *Brenda Haley* (1980), 41 di 295, p. 302; [1980] 3 Can LRBR 501, p. 507; et 81 CLLC 16,070, p. 14,622). Aux États-Unis, on s'inquiète des répercussions de ce devoir sur le rôle de l'employeur et de l'arbitre dans des procédures qui peuvent être viciées en raison de la qualité de la représentation assurée par le syndicat ou ses avocats (voir les citations dans *Brenda Haley* (1981), 41 di 311, p. 322; [1981] 2 Can LRBR 121, p. 130; et 81 CLLC 16,096, p. 14,830; et l'article de N. Gregory Smith, « *Finality and Fairness in Grievance Arbitration: Whether Allegations of Unfair Representation Justify Termination of Arbitration* » [1978] Brigham Young L.R. 132).
>
> Ce serait vraiment inverser l'ordre des choses si le présent Conseil allait en fait casser des décisions arbitrales parce qu'il n'approuve pas la manière dont un syndicat a présenté un grief à l'arbitrage. Selon nous, il ne nous incombe pas de juger de la compétence des représentants syndicaux ni de leurs avocats. De plus, une telle mesure de notre part serait incompatible avec les objectifs de la politique de l'intérêt commun d'une procédure de règlement des griefs que les parties doivent adopter en substitution d'arrêts de travail pendant la durée d'application d'une convention collective conformément à l'article 155 du *Code*... Le devoir de représentation juste est reconnu par le *Code*, mais il a ses limites. Les dispositions qui s'y rapportent ne vont pas jusqu'à permettre d'en appeler d'une décision arbitrale de façon que les membres du Conseil, pourvus ou non d'une formation juridique, portent un jugement sur la compétence et la « performance » des représentants syndicaux et de leurs avocats.
>
> (pages 50-51; 214; et 709-710)

[162] Même si les décisions citées ci-dessus ne lient aucunement le Conseil, le présent banc ne peut s'opposer aux principes qui s'en dégagent car ils s'appliquent également au processus de représentation qui précède le renvoi d'un grief à l'arbitrage.

[163] Le Conseil a conclu dans le passé que la conduite du syndicat est arbitraire si ce dernier ne tient pas compte des faits ou du bien-fondé d'une affaire ou des intérêts légitimes de l'employé ou s'il néglige de faire enquête et d'établir les circonstances liées au grief (voir

McRaeJackson et al., supra). When the union has concluded that a grievance is unlikely to succeed, the union need not investigate new evidence provided by the employee (see *International Longshoremen's and Warehousemen's Union Local 514* v. *William (Bill) Harris and Empire International Stevedores Ltd.*, judgment rendered from the bench, nos. A-15-00, A-290-00, November 3, 2000 (F.C.A.) reversing Board decisions *William (Bill) Harris*, April 3, 2000 (CIRB LD 209); and *William (Bill) Harris*, [1999] CIRB no. 43; and 57 CLRBR (2d) 216, application for leave to appeal to the S.C.C. dismissed).

[164] Therefore, the union's duty of fair representation will have been fulfilled if the union investigated the grievance, obtained the employee's version of the facts, considered the merits of the grievance, assessed the likely outcome of the grievance and advised the employee of its decision.

[165] The complainant argued that the union relied too strongly on the investigation and advice of its counsel when it decided to withdraw the grievance. He further argued that the investigation was biased against him because counsel found that he was not credible, that he was resolutely unremorseful and that his grievance was unlikely to succeed in light of arbitration decisions in similar cases.

[166] Nevertheless, immediately after the complainant was dismissed, the union sought advice from the human rights advisor for the Teamsters' Joint Council. On her advice, the union obtained further advice from its counsel on how to proceed with the dismissal. Counsel's advice was to conduct an investigation and file a grievance to protect his rights. The union then asked its counsel to conduct the investigation on its behalf. Counsel proceeded to interview the women employees who had complained, then interviewed the dismissed employee. Counsel concluded that the complainant's explanation of the events was not credible. He took into account that to proceed with the grievance under these circumstances would have a negative effect on the rest of the local. Essentially, it was necessary to balance the interests of one employee against those of three other employees who had made serious complaints about violence in the workplace.

[167] When a trade union finds that one of its members is faced with allegations of workplace harassment

Virginia McRaeJackson et autres, précitée). Dès que le syndicat a conclu que le grief a peu de chances de succès, il n'est plus tenu de faire enquête sur les nouveaux éléments de preuve que lui fournit l'employé (voir *International Longshoremen's and Warehousemen's Union Local 514* c. *William (Bill) Harris and Empire International Stevedores Ltd.*, jugement prononcé à l'audience, nos A-15-00, A-290-00, 3 novembre 2000 (C.A.F.) annulant les décisions du Conseil dans *William (Bill) Harris*, 3 avril 2000 (CCRI LD 209); et *William (Bill) Harris*, [1999] CCRI nº 43; et 57 CLRBR (2d) 216, demande d'autorisation d'en appeler à la C.S.C. rejetée).

[164] Il s'ensuit que le syndicat s'est acquitté de son devoir de représentation juste s'il a fait enquête sur le grief et obtenu la version des faits de l'employé, s'il a examiné le bien-fondé du grief et déterminé ses chances possibles de succès et s'il a informé l'employé de sa décision.

[165] Le plaignant a prétendu que le syndicat avait accordé trop d'importance aux résultats de l'enquête et à l'opinion de son procureur pour en arriver à la décision de retirer le grief. Il a aussi soutenu que l'enquête était entachée de partialité parce que le procureur avait conclu que sa version des faits n'était pas crédible, qu'il n'éprouvait aucun regret et que son grief avait peu de chances de succès au vu des décisions arbitrales rendues dans des affaires semblables.

[166] Quoi qu'il en soit, immédiatement après le congédiement du plaignant, le syndicat a sollicité l'avis de la conseillère en droits de la personne du conseil mixte des Teamsters. Sur ses conseils, le syndicat a aussi sollicité l'avis de son procureur sur les mesures à prendre par suite du congédiement du plaignant. Le procureur lui a conseillé de faire enquête et de déposer un grief pour protéger les droits du plaignant. Le syndicat a ensuite demandé à son procureur de mener l'enquête en son nom. Le procureur a d'abord interviewé les employées qui avaient porté plainte, puis le plaignant. Il a conclu que la version des faits du plaignant n'était pas crédible. Il a tenu compte du fait que, dans les circonstances, donner suite au grief aurait un effet négatif sur les autres membres de la section locale. Pour l'essentiel, il fallait soupeser les intérêts d'un employé par rapport à ceux de trois autres employées qui avaient porté de graves accusations de violence au travail.

[167] Le syndicat qui apprend que l'un de ses membres fait l'objet d'allégations de harcèlement (sexuel ou

(sexual or otherwise) made by other employees, it is in a difficult situation. The union finds itself in the position of representing one employee against others and must proceed cautiously and thoughtfully.

[168] In this matter, the union took the position that by having counsel conduct the investigation, it could rely on a degree of objectivity that it could not ensure by doing the investigation itself. The union was correct in its appreciation that it was in a difficult position. Contrary to a straightforward dismissal for cause, in this case, the union had to balance the opposing interests of the union members who complained and the union member who had been dismissed. The union was also faced with the difficult question of the internal politics of the local due to the family ties of the women with other Allied employees and the union's executive.

[169] Thus, the union was wise to engage someone from the outside to review the situation. That the union chose to ask its own counsel to conduct an investigation was as good a choice as any, given that counsel had been representing the local for a number of years and was experienced in such matters. It was also appropriate to allow counsel to choose the way he would conduct the investigation so as to ensure objectivity. The panel's opinion about how counsel conducted the investigation is not relevant to this analysis. The important consideration is that the investigation was conducted by a person who was not involved in the situation and who was able to compare the facts as they were stated by the witnesses. It was within counsel's prerogative to assess those facts in accordance with his experience and to provide an opinion based on the success of similar grievance referred to arbitration.

[170] The complainant argued that counsel did not meet personally with him as he did with the women, but dealt with him only by telephone. While the lack of face-to-face contact may appear not to have given the complainant the same advantage as the women, there is nothing to suggest that this fact by itself negatively influenced counsel's opinion. There is no evidence that the complainant asked to meet with him or that he was not given an opportunity to fully state his version of the events that led to his dismissal. If he was uncomfortable giving his statement over the telephone, he should have clearly stated so. If he disagreed with the conduct of the investigation, there was nothing to prevent him from taking the initiative of writing out a statement or bringing this to the attention of the union. He did not need outside advice to do this. There is no evidence that

autre) au travail de la part d'autres employés fait face à un dilemme. Il se trouve dans la situation de représenter un employé contre d'autres employés, ce qui l'oblige à agir avec prudence et de façon judicieuse.

[168] En l'espèce, le syndicat a jugé qu'une enquête menée par un avocat était un meilleur gage d'objectivité qu'une enquête interne. Il a vu juste en concluant qu'il se trouvait dans une situation difficile. Comparativement à un simple renvoi justifié, la situation nécessitait cette fois-ci de soupeser les intérêts divergents des employées qui s'étaient plaintes et du membre qui avait été congédié. Le syndicat devait aussi composer avec l'épineuse question de la politique interne de la section locale en raison des liens familiaux qui existaient entre les employées, d'autres employés de Allied et le conseil exécutif du syndicat.

[169] Ainsi, le syndicat a agi de façon judicieuse en retenant les services d'une personne de l'extérieur pour examiner la situation. Que le syndicat se soit tourné vers son propre procureur pour mener l'enquête est une décision aussi défendable qu'une autre, puisque M[e] Klug représentait la section locale depuis un certain nombre d'années et qu'il avait de l'expérience dans ce genre de dossiers. Le syndicat a été aussi bien avisé de permettre au procureur de décider de la façon dont il mènerait l'enquête afin d'en garantir l'objectivité. L'opinion du Conseil sur la manière dont l'enquête a été menée n'est d'aucun intérêt ici. L'important c'est que l'enquête a été effectuée par une personne qui était étrangère à la situation et qui était capable de comparer les faits tels qu'ils avaient été présentés par les témoins. Il lui appartenait d'apprécier ces faits en tenant compte de son expérience et de fournir une opinion fondée sur le succès de griefs semblables à l'arbitrage.

[170] Le plaignant a prétendu que le procureur ne l'avait pas rencontré, alors qu'il avait rencontré les employées, et qu'il s'était entretenu avec lui uniquement par téléphone. Si l'absence de contact personnel peut sembler avoir joué en sa défaveur, rien ne permet de conclure que ce fait en lui-même a eu un effet négatif sur l'opinion du procureur. Rien ne prouve que le plaignant a demandé à le rencontrer ou qu'il n'a pas eu l'occasion d'exposer pleinement sa version des événements qui ont donné lieu à son congédiement. S'il était mal à l'aise d'exposer sa version des faits par téléphone, il n'avait qu'à le dire clairement. S'il désapprouvait la façon dont s'était tenue l'enquête, rien ne l'empêchait de rédiger une déclaration et de la remettre au syndicat. Il n'avait pas besoin des conseils d'une personne de l'extérieur pour faire cela. Rien ne

the interviews were otherwise conducted in an arbitrary manner.

[171] It was also within counsel's charge to evaluate the credibility of the witnesses, that is, how the complainant's version of the facts would hold up before an arbitrator as compared to the testimony of the women. Credibility is a difficult call and by no means an objective science. It depends on personality, emotions, perception and experience.

[172] The testimony of the witnesses are reproduced at some length in this decision to illustrate that the facts of this case were by no means clear and the witnesses' testimony contradictory at best. The reasons why the women waited six months before making their complaints is no doubt subject to interpretation. The fact that the immediate supervisor who was present in the yard apparently never witnessed the almost daily dangerous driving incidents was not explained. The inconsistent discipline meted out to the male employees after being accused of similar, if not identical, acts is also without explanation.

[173] At the hearing, the complainant was consistent in his testimony even though he had some difficulty expressing himself clearly, likely due to his distress. The union insisted on contradictions with regard to his testimony before the EIBR and incidents in his personal life. This information was obtained by the union after the dismissal and in preparation for the hearing. There is no evidence that this information was a motive for the employer's decision to dismiss the complainant or that it was factored into Mr. Klug's conclusions to his investigation; it was therefore irrelevant to the union's case. On the other hand, the testimony of the women was somewhat embellished compared with counsel's investigation report and the testimony of other employees, but they were more articulate and able to convey how frightened they were to work with the complainant.

[174] This being said, the panel is unable to judge how Mr. Klug heard their respective stories at the time of his investigation. Another person may have concluded differently. It is not the role of the panel to substitute its appreciation of the facts for that of Mr. Klug or the union. Mr. Klug was called upon to make an assessment

prouve que les entrevues ont par ailleurs été menées de manière arbitraire.

[171] Le procureur avait aussi pour mandat d'évaluer la crédibilité des témoins, c'est-à-dire dans quelle mesure la version des faits du plaignant était susceptible d'être jugée digne de foi par un arbitre, par rapport à celle des employées. La crédibilité est une qualité qui est difficile à apprécier et ce n'est en aucun cas une science objective. Elle est affaire de personnalité, d'émotions, de perception et d'expérience.

[172] Les dépositions des témoins sont reproduites en détail dans la présente décision afin de montrer que les faits n'étaient pas aussi limpides qu'on le pense et que les témoignages étaient on ne peut plus contradictoires. On peut certainement se perdre en conjectures sur les raisons pour lesquelles les employées ont attendu six mois avant de déposer leurs plaintes. Le fait que le supérieur immédiat qui était présent dans la cour n'aurait jamais été témoin des incidents quasi quotidiens de conduite dangereuse reste inexpliqué à ce jour, au même titre que le manque de cohérence dans les mesures disciplinaires qui ont été imposées aux employés, lesquels étaient accusés de méfaits semblables, voire identiques.

[173] À l'audience, le plaignant a témoigné de manière cohérente, même s'il avait de la difficulté à s'expliquer clairement, en raison vraisemblablement de son angoisse. Le syndicat a insisté sur les contradictions qui existaient avec son témoignage devant le CAAE et sur des incidents survenus dans sa vie personnelle. Il s'agit là de renseignements que le syndicat avait obtenus après le congédiement du plaignant, en vue de la tenue de l'audience. Rien ne prouve que l'employeur en a tenu compte pour congédier le plaignant ou que M[e] Klug s'en est servi pour tirer ses conclusions; ces renseignements n'étaient donc d'aucune utilité pour étayer la cause du syndicat. En revanche, les employées ont quelque peu enjolivé leur témoignage par rapport à la teneur du rapport du procureur et au témoignage d'autres employés. Il n'en reste pas moins qu'elles se sont exprimées avec plus d'aisance et qu'elles ont pu décrire à quel point elles avaient peur de travailler avec le plaignant.

[174] Cela étant dit, le banc est incapable de juger comment M[e] Klug a accueilli leurs versions des faits respectives durant son enquête. Une autre personne serait peut-être arrivée à une conclusion différente. Il n'appartient pas au banc de substituer son appréciation des faits à celle de M[e] Klug ou du syndicat. On lui avait

and that is exactly what he did. Under the circumstances, his assessment was not unreasonable nor was it outside the range of a person viewing the facts objectively.

[175] Mr. Biekx's notes of the meetings with the employer would likely have been helpful to Mr. Klug's investigation. However, this does not mean that the investigation was flawed because of this omission, given that he spoke directly and at length to both the complainant and the women. Mr. Biekx's testimony suggests that these notes were used in the union executive's internal deliberation and, therefore, were just another consideration in the union's decision not to support the grievance.

[176] The complainant argued that the union was wrong in relying to the extent it did on Mr. Klug's investigation because this prevented it from adopting its own perspective. Mr. Biekx testified that the union's decision not to proceed with the grievance was based 90% on the results of the investigation and 10% on the opinion and experience of the local executive. Mr. Biekx also testified that the executive met and took the issue under deliberation before making its decision. There was a discussion, there was a vote. The executive unanimously voted that the grievance not be referred to arbitration. There is no evidence that the executive was coerced in voting as it did.

[177] The statutes of most unions, and more than likely this one because of its size and experience, provide that a union member may ask to make representations concerning their grievance before a decision is made to proceed to arbitration, or the union member may ask for a review of the decision after the fact. The complainant did not provide evidence that the union arbitrarily refused to review its decision or that he asked and was refused written reasons for the union's decision.

[178] The arbitration of a grievance under this collective agreement is a right reserved to the union. Individual union members have the responsibility of convincing the union that their rights have been breached; however, it is up to the union to decide on the basis of its experience and judgment as to whether it has a reasonable chance of being successful in upholding the union member's right in a particular case.

demandé d'évaluer la situation et c'est exactement ce qu'il a fait. Dans les circonstances, son évaluation n'était pas déraisonnable ni ne débordait les paramètres d'un examen objectif.

[175] Les notes de M. Biekx sur les rencontres avec l'employeur auraient vraisemblablement été utiles à Me Klug. Cependant, cela ne veut pas dire que son enquête était viciée, puisqu'il s'est entretenu longuement et directement avec le plaignant et les employées. Il ressort du témoignage de M. Biekx que le conseil exécutif du syndicat a consulté ces notes dans le cadre de ses délibérations internes; il ne s'agit donc que de l'un des éléments dont le syndicat a tenu compte pour en arriver à sa décision de ne pas appuyer le grief.

[176] Le plaignant a soutenu que le syndicat avait eu tort d'accorder autant d'importance au rapport d'enquête de Me Klug parce que cela l'avait empêché de se faire sa propre idée. M. Biekx a témoigné que la décision du syndicat de ne pas donner suite au grief était fondée à 90 % sur les résultats de l'enquête et à 10 % sur l'opinion et l'expérience du conseil exécutif de la section locale. Il a également témoigné que le conseil exécutif s'était réuni et avait pris l'affaire en délibéré avant de prendre sa décision: Il y a eu une discussion qui a été suivie d'un vote. Le conseil exécutif a décidé à l'unanimité de ne pas renvoyer le grief à l'arbitrage. Rien ne prouve qu'il a été forcé d'en arriver à cette décision.

[177] Les règlements de la plupart des syndicats, et très certainement d'un syndicat expérimenté de la taille des Teamsters, prévoient qu'un syndiqué peut demander à présenter des observations avant qu'il soit décidé de renvoyer ou non son grief à l'arbitrage, ou encore à ce que la décision soit réexaminée après coup. Le plaignant n'a pas établi que le syndicat avait arbitrairement refusé de réexaminer sa décision ou qu'il avait demandé à ce que la décision soit motivée par écrit et qu'il s'était heurté à un refus.

[178] Le droit de renvoyer un grief à l'arbitrage en vertu de la convention collective est réservé au syndicat. Il incombe aux membres individuels de convaincre le syndicat que leurs droits n'ont pas été respectés; il n'en reste pas moins que c'est le syndicat qui décide en s'appuyant sur son expérience et son appréciation de la situation s'il a une chance raisonnable d'obtenir gain de cause en soutenant les droits du syndiqué dans un cas particulier.

[179] As the Board has stated earlier and in countless decisions, it is well outside the public policy purposes and objectives of the *Code* for it to take on the role or responsibility of evaluating the competence of union representation or its counsel, only because it may have another opinion. Excluding extreme cases where a union acts in bad faith and merely puts on a charade, or colludes with the employer or such similar circumstances, the Board will not review a union's actions and decisions if it appears to have conscientiously followed a reasonable process. The onus is on the complainant to provide compelling evidence of the union's mishandling of his case.

[179] Comme le Conseil l'a indiqué plus tôt dans la présente décision ainsi que dans d'innombrables autres décisions, le Conseil ne peut s'arroger le rôle ou la responsabilité d'évaluer la compétence des représentants syndicaux ou de leurs procureurs sous le prétexte qu'il s'est formé une opinion différente, car cela déborde largement le cadre des buts et objectifs du *Code* en matière de questions d'intérêt public. À l'exclusion des cas extrêmes où le syndicat agit de mauvaise foi et se contente de donner le change ou fait front commun avec l'employeur, ou d'autres cas semblables, le Conseil refusera d'examiner les actions et décisions du syndicat qui semble avoir appliqué consciencieusement un plan d'action raisonnable. Il appartient au plaignant d'établir à la satisfaction du Conseil que son dossier a souffert de la négligence du syndicat.

[180] There are also two other relevant factors that justify the union's decision not to pursue the complainant's grievance to arbitration. First of all, the complainant did not recognize during the course of the investigation that he had been dismissed for serious wrongdoing, whether or not the allegations were true or partly true. This factor usually carries considerable weight in an arbitrator's assessment of the complainant's misconduct and the possibility for rehabilitation. The union was also well aware that cultural attitudes of past generations concerning the use of profanity and erstwhile innocent pranks have given way to the new reality of a mixed workplace that demands respect among workers. In this respect, arbitrators have become much less tolerant of acts that put other employees at risk, whether physically or emotionally. To the extent that the complainant's future conduct could have been threatening had he be returned to the workforce, the union's exposure to future liability in light of human rights legislation was also relevant to the union's decision not to refer the grievance to arbitration.

[180] Il y a aussi deux autres facteurs pertinents qui justifient la décision du syndicat de ne pas renvoyer le grief du plaignant à l'arbitrage. Le premier c'est que le plaignant a refusé d'admettre durant l'enquête qu'il avait été congédié pour des fautes graves, peu importe que les allégations fussent fondées en totalité ou en partie. C'est là un point auquel l'arbitre accorde généralement beaucoup d'importance dans son évaluation des fautes de conduite du plaignant et de ses chances de réadaptation. Le syndicat savait aussi pertinemment que les attitudes culturelles des générations passées concernant l'emploi de mots grossiers et la pratique de plaisanteries jadis considérées comme innocentes avaient cédé la place à la nouvelle réalité des milieux de travail mixtes qui commandent le respect entre travailleurs. À cet égard, les arbitres se montrent beaucoup moins tolérants face aux actes qui mettent en danger la santé physique et émotionnelle d'autres employés. Dans la mesure où la conduite future du plaignant aurait pu poser un danger s'il avait été réintégré dans ses fonctions, le risque que la responsabilité du syndicat soit engagée dans l'avenir en vertu de la législation sur la protection des droits de la personne est aussi un élément pertinent dont le syndicat a tenu compte pour en arriver à sa décision de ne pas renvoyer le grief à l'arbitrage.

[181] The Board has given the most careful consideration to the interests of the complainant and the union and reached the conclusion that the union did not mishandle the grievor's case. The reasons for the employer's dismissal of the complainant were very serious. The union's independent investigator concluded similarly, based on his investigation and precedents in such matters. The local executive

[181] Le Conseil a soupesé avec le plus grand soin les intérêts du plaignant et ceux du syndicat et il en est arrivé à la conclusion que le dossier du plaignant n'avait pas souffert de la négligence du syndicat. Les raisons qui ont amené l'employeur à congédier le plaignant étaient très graves. L'enquêteur indépendant du syndicat en est arrivé à une conclusion similaire à l'issue de son enquête et de l'examen des précédents en

composed of the complainant's co-workers had the same opinion.

[182] It is not because the union takes a position that is unfavourable to an individual employee that its conduct will be found to be arbitrary, discriminatory or in bad faith. The facts of each case determine whether or not the union's conduct has fallen below an acceptable standard. In this case, the Board finds that the union acted within this standard and sees no reason to interfere with the union's decision.

[183] For all the above reasons, the complaint is hereby dismissed.

la matière, à l'instar du conseil exécutif de la section locale composé de collègues du plaignant.

[182] Ce n'est pas parce que le syndicat adopte une position qui est défavorable à un particulier que sa conduite sera jugée arbitraire ou discriminatoire ou entachée de mauvaise foi. Les faits de chaque affaire déterminent si la conduite du syndicat se situe en-deça d'une norme acceptable. En l'espèce, le Conseil conclut que le syndicat a agi en conformité avec cette norme, si bien que rien ne justifie de modifier la décision de celui-ci.

[183] Pour l'ensemble des motifs exposés ci-dessus, la plainte est par les présentes rejetée.

CASES CITED

Adams (Robert), [2000] CIRB no. 95; and 73 CLRBR (2d) 132

C.A.L.P.A. v. *Eamor* (1997), 39 CLRBR (2d) 52 (F.C.A.)

Canadian Merchant Service Guild v. *Gagnon et al.*, [1984] 1 S.C.R. 509

Eamor (Brian L.) (1996), 101 di 76; 39 CLRBR (2d) 14; and 96 CLLC 220-039 (CLRB no. 1162)

Fisher v. *Pemberton et al.* (1969), 8 D.L.R. (3d) 521 (B.C.S.C.)

Harris (William (Bill)), [1999] CIRB no. 43; and 57 CLRBR (2d) 216

Harris (William (Bill)), April 3, 2000 (CIRB LD 209)

International Longshoremen's and Warehousemen's Union Local 514 v. *William (Bill) Harris and Empire International Stevedores Ltd.*, judgment rendered from the bench, nos. A-15-00, A-290-00, November 3, 2000 (F.C.A.)

Judd and C.E.P., Local 2000 (2003), 91 CLRBR (2d) 33 (B.C.)

Lecavalier (Jacques) (1983), 54 di 100 (CLRB no. 443)

McCormick (David H.), October 18, 2006 (CIRB LD 1507)

McRaeJackson (Virginia) et al., [2004] CIRB no. 290; and 115 CLRBR (2d) 161

Presseault (John), [2001] CIRB no. 138

Rousseau (James H.) (1995), 98 di 80; and 95 CLLC 220-064 (CLRB no. 1127)

AFFAIRES CITÉES

Adams (Robert), [2000] CCRI n° 95; et 73 CLRBR (2d) 132

C.A.L.P.A. v. *Eamor* (1997), 39 CLRBR (2d) 52 (C.A.F.)

Eamor (Brian L.) (1996), 101 di 76; 39 CLRBR (2d) 14; et 96 CLLC 220-039 (CCRT n° 1162)

Fisher v. *Pemberton et al.* (1969), 8 D.L.R. (3d) 521 (C.S. C.-B.)

Guilde de la marine marchande du Canada c. *Gagnon et autre*, [1984] 1 R.C.S. 509

Harris (William (Bill)), [1999] CCRI n° 43; et 57 CLRBR (2d) 216

Harris (William (Bill)), 3 avril 2000 (CCRI LD 209)

International Longshoremen's and Warehousemen's Union Local 514 c. *William (Bill) Harris and Empire International Stevedores Ltd.*, jugement prononcé à l'audience, n^{os} A-15-00, A-290-00, 3 novembre 2000 (C.A.F.)

Judd and C.E.P., Local 2000 (2003), 91 CLRBR (2d) 33 (C.-B.)

Lecavalier (Jacques) (1983), 54 di 100 (CCRT n° 443)

McCormick (David H.), 18 octobre 2006 (CCRI LD 1507)

McRaeJackson (Virginia) et autres, [2004] CCRI n° 290; et 115 CLRBR (2d) 161

Presseault (John), [2001] CCRI n° 138

Rousseau (James H.) (1995), 98 di 80; et 95 CLLC 220-064 (CCRT n° 1127)

Rousseau (James H.) (1996), 102 di 17; and 97 CLLC 220-007 (CLRB no. 1173)

Samperi (Lucio) (1982), 49 di 40; [1982] 2 Can LRBR 207; and 82 CLLC 16,172 (CLRB no. 376)

St. Jean (Anne Marie), [1999] CIRB no. 33

STATUTES CITED

Canada Industrial Relations Board Regulations, 2001, s. 46

Canada Labour Code, Part I, ss. 14(3)(f); 37

Employment Insurance Act

Rousseau (James H.) (1996), 102 di 17; et 97 CLLC 220-007 (CCRT nº 1173)

Samperi (Lucio) (1982), 49 di 40; [1982] 2 Can LRBR 207; et 82 CLLC 16,172 (CCRT nº 376)

St. Jean (Anne Marie), [1999] CCRI nº 33

LOIS CITÉES

Code canadien du travail, Partie I, art. 14(3)f); 37

Loi sur l'assurance emploi

Règlement de 2001 sur le Conseil canadien des relations industrielles, art. 46